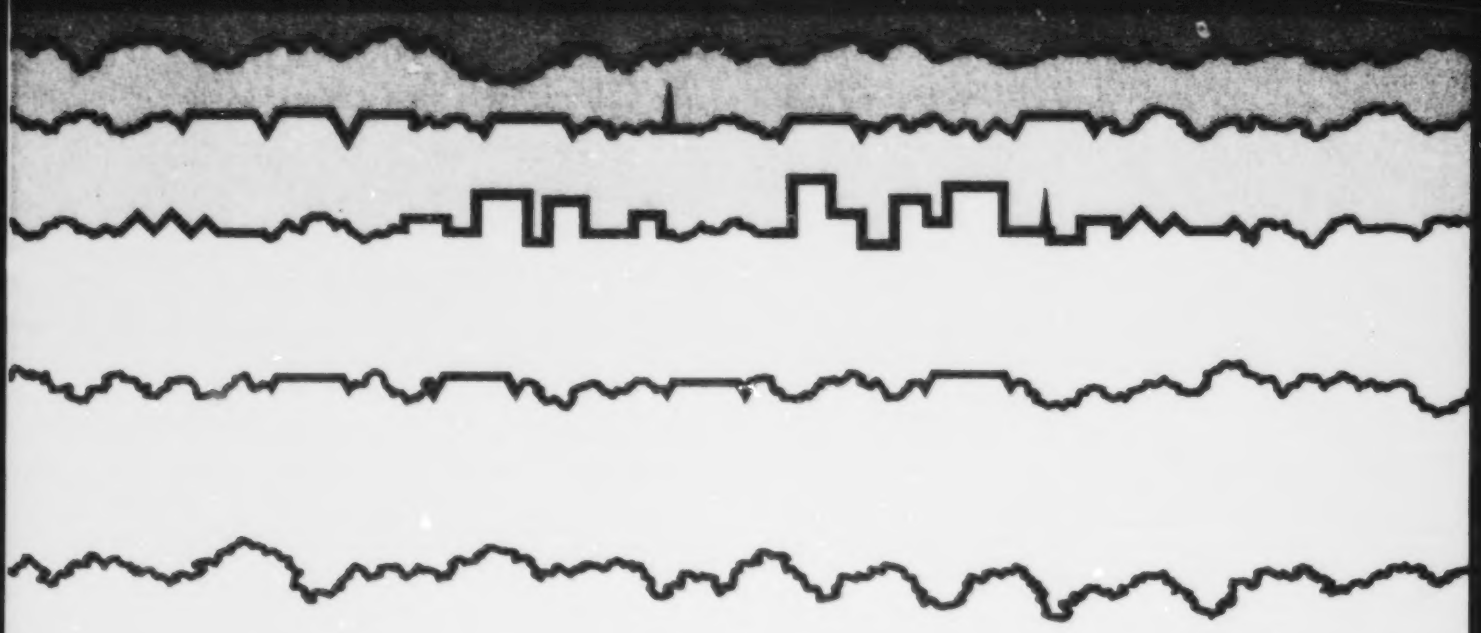
CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale



THE INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL CONSIDERATIONS INTO GOVERNMENT POLICY

François Bregha, Jamie Benidickson,
Don Gamble, Tom Shillington and Ed Weick

The Rawson Academy of Aquatic Science

THE INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL CONSIDERATIONS INTO GOVERNMENT POLICY

Francois Bregha, Jamie Benidickson, Don Gamble,
Tom Shillington and Ed Weick
The Rawson Academy of Aquatic Science

A Report Prepared for the
Canadian Environmental Assessment
Research Council
September 1990

91-00528/

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. En107-3/19-1990

ISBN 0-662-57828-7

Think Recycling!

Please recycle!

FOREWORD

The Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) was established in January 1984 to investigate and explore the scientific, technical and procedural aspects of environmental assessment (EA), and to find ways of improving its effectiveness.

CEARC seeks and encourages new ideas and research directed at clarifying the concept and improving the practice and efficiency of the assessment of environmental and related impacts of projects, programmes or policies undertaken for economic or social development.

The results and conclusions of CEARC's studies are made available to governments at all levels, industry, universities and the public through its publication series.

The purpose of CEARC-sponsored background papers is to provide relevant information and to stimulate discussion on the topics of interest to the EIA community. The opinions expressed, however, are strictly the author's and do not necessarily reflect the views of the members of the Council or its Secretariat.

For more information pertaining to the Council's activities and its publications, please contact:

The Secretariat
CEARC
13th Floor, Fontaine Building
200 Sacre-Coeur Blvd.
Hull, Quebec
K1A 0H3

Tel: (819) 997-1000
Fax: (819) 994-1496

ACKNOWLEDGEMENTS

This study on the integration of environmental considerations into the policy-making process was conducted between September 1987 and March 1989 in two phases. To carry out the first phase, the Rawson Academy of Aquatic Science assembled a project team including the Executive Directors of the Canadian Arctic Resources Committee and the Nature Conservancy of Canada; two private consultants specializing in socio-economic analysis and planning, Ed Weick (Ottawa) and Nigel Richardson (Toronto); and Don Gamble, the Academy's Executive Director. Dr. Dixon Thompson and Grete Bridgewater, of the Faculty of Environmental Design at the University of Calgary, assisted the project team by conducting a literature search and interviewing various experts in the methodology of environmental assessment.

In phase 2, the Rawson Academy formed a team of four analysts, led by Francois Bregha, the Academy's Director of Policy Studies and including Jamie Benidickson and Ed Weick, independent consultants, and Tom Shillington, of J. Phillip Nicholson Policy and Management Consultants Inc.

Throughout its work, the team was overseen by an advisory committee chaired by Peter Jacobs, of the Université de Montréal. John Herity, Director General, Policy, Federal Environmental Assessment and Review Office; Fred Roots, Science Advisor to the Department of the Environment; Louise Roy, an environmental consultant in Montréal; and Bob Weir, Chief, Environmental Impact Systems Division, Environment Canada; were the other members of the advisory committee. In addition, the study team received many helpful comments and criticisms from individuals across the country during the course of the project, in particular, Bob Gibson of the University of Waterloo and Ken Ogilvie of the Canadian Environmental Advisory Council.

The Academy held two workshops as part of this project: the first, the attendance of which was limited to senior government and industry executives, was held in April 1988; the second, with a broader participation from government, industry, academia and public interest groups, was held in February 1989.

To all those who assisted us during the course of the project, we extend our sincere appreciation.

TABLE OF CONTENTS

Forward. iii
Acknowledgements v
Executive Summary ix

1. INTRODUCTION 1

2. ISSUES 3
What is Policy? 3
Issues in Integrated Assessment 4

3. APPROACH AND METHODOLOGY 7

4. THE SCOPE OF INTEGRATION 9
Defining Significance 9
Tiering 10
Defining Relevance 10

5. IMPLEMENTING INTEGRATED ASSESSMENT 13
Barriers 13
Identifying Responsibility 14
Fostering Ministerial Accountability 15
The Role of Central Agencies 19
Public Involvement 20

6. SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL ISSUES 25
Adequacy and Availability of Data 25
Integration of Environmental Science into Policy Decisions 26
Monitoring and Accountability for Policy Assessment 27

7. CONCLUSION 29

APPENDIX I: REVIEW OF THE CASE STUDIES CONDUCTED IN PART I 30
APPENDIX II: REPORT ON THE FIRST WORKSHOP, APRIL 1988 37
APPENDIX III: WORKSHOP AGENDA AND LIST OF PARTICIPANTS, FEBRUARY 1989 41

BIBLIOGRAPHY 43

EXECUTIVE SUMMARY

The need to consider environmental factors explicitly in government policy has become increasingly recognized in recent years. In 1987, the World Commission on Environment and Development ("Brundtland Commission") recommended that "environmental protection and sustainable development must be an integral part of the mandates of all agencies of government." The National Task Force on Environment and Economy echoed this recommendation in its 1987 report by proposing the establishment of "formal mechanisms to hold Ministers and their departments accountable for promoting environmentally sound economic development." With rare exceptions, however, federal government policies are not yet assessed for their environmental implications.

The integration of environmental considerations into the policy-making process raises difficult institutional, procedural and methodological issues, among them:

- **Scope**: At what policy level should environmental factors be considered?
- **Responsibility**: Who should be responsible for integrating environmental factors into policy?
- **Criteria**: What environmental criteria should be applied in the formulation and assessment of policy?
- **Process**: How should environmental considerations be incorporated into the overall process of governmental decision-making?
- **Monitoring and Accountability**: How should success be determined? What mechanisms are available to hold policy-makers accountable for the environmental implications of their policy choices?
- **Public Consultation**: What is the place of public consultation in policy assessment?
- **Science, Information and Assessment Methodologies**: How adequate are currently available information and analytical capabilities?

The two case studies undertaken as part of this project, one in energy, the other in agricultural policy, suggest that the following, mutually reinforcing barriers now constrain the integrated assessment of policy: a lack of clear objectives, insufficient political will, the narrow definition of issues, the existing organizational structure, absence of accountability, bureaucratic politics, lack of information and absence of incentives.

The integration of environmental issues at the policy level will require a comprehensive effort. Piecemeal initiatives, such as the requirement that environmental factors be considered as part of memoranda to Cabinet, are likely to prove ineffective unless they are reinforced by complementary measures. Examples of such measures are clear lines of accountability, the creation of a Parliamentary Commissioner for the Environment to audit the Government's compliance with its own environmental assessment process, the setting of sustainable development objectives in relevant policy sectors, a larger commitment to environmental science, a public consultation process, the development of indicators to gauge success, and government staff training and support.

1. INTRODUCTION

Systematic attempts by government to mitigate the environmental impacts of human activity in Canada are only about two decades old. In this brief period, our understanding of the strategies required to control these impacts has undergone a fundamental change. The first strategy employed, and still the dominant one today, concentrates on the local effects of environmental degradation by imposing emission or discharge standards and by incorporating environmental factors into project design.

This strategy is essentially reactive and aims at ameliorating the effects of industrial activity without necessarily changing it. While it has been successful at mitigating specific instances of environmental degradation, such as urban air pollution, it has not prevented environmental deterioration in the form of acid rain, the spread of toxic chemicals, the degradation of agricultural soils, the destruction of wildlife habitat, the depletion of the ozone layer and climatic change. These are all examples of environmental problems which have worsened in the last two decades, notwithstanding the application of mitigative strategies.

The growing evidence that environmental problems are international in scope, and that they could both result from economic activity and limit economic development, has gradually led to the reassessment of traditional reactive approaches and the consideration of alternative strategies to arrest environmental degradation. The World Conservation Strategy, published in 1980 by the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), the United Nations Environment Programme (UNEP) and the World Wildlife Fund (WWF), was one of the first attempts to integrate conservation and economic concerns in the policy-making process. Establishing three environmental bottom lines (the maintenance of essential ecological processes, the preservation of genetic diversity and the sustainable utilization of species and ecosystems) to guide resource development decisions, the World Conservation Strategy has spawned the development of over 40 national and many regional strategies worldwide. The Canadian government endorsed the World Conservation Strategy in 1981.

Since the Strategy's publication, several reports have called for the integration of economic and environmental decisions. In 1985, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (the "Macdonald Commission") (1985:509, Volume II) concluded that

> *it will be essential in the decades ahead to integrate environmental decisions and economic decisions, for there is, in Commissioners' view, no ultimate conflict between economic development and the preservation and enhancement of a healthy environment and a sustainable resource base.*

The need to integrate environmental protection with economic development at the policy level was reinforced with some urgency in the 1987 report of the World Commission on Environment and Development (the "Brundtland Commission"). In its report, the Commission argues that the ability to choose policy paths that are sustainable requires that the ecological dimensions of policy be considered at the same time as the economic, trade, energy, agricultural, industrial and other dimensions — on the same agendas and in the same national and international institutions (WCED 1987:313). This is the chief institutional challenge of the 1990s.

As part of its response to the Brundtland Commission, Canada established the National Task Force on Environment and Economy in October 1986 to "foster and promote environmentally sound economic development." The Task Force was composed of seven environment and resource ministers, senior industry executives and representatives of environmental organizations. Its 1987 report made several recommendations designed to promote environmentally sustainable economic development. Specifically, the Task Force called on the federal and provincial governments to ensure that:

- Cabinet and major government economic/development documents demonstrate they are economically and environmentally sound and sustainable;
- all government processes for screening, review and evaluation of economic development projects include both socio-economic and environmental criteria;
- every major report on economic development and every related Cabinet document demonstrate that the proposal or activity is economically and environmentally sound; and
- all government programs which give funding or loan guarantees to industry are conditional on meeting environmental standards.

These recommendations are designed to anticipate and prevent environmental problems by assessing the environmental implications of various policy and program options before economic development decisions are made. Canada's First Ministers endorsed the Task Force report at their economic conference in November 1987.

Any hesitations which the federal government might have harboured about the extent to which it should mandate the consideration of environmental factors in policy making were

effectively dispelled on April 10, 1989. That day the Federal Court of Canada ruled in the Rafferty-Alameda case that the federal Environmental Assessment Review Process (EARP) 1984 Guidelines order and bound the Government to assess all its activities, including policies and programs, for their environmental effects. The Court decision hastened the drafting of environmental assessment legislation to clarify the process to be applied in policy assessment.

The rationale for considering environmental factors explicitly in the policy-making process has become widely accepted since 1980. The issue is now a methodological one: how should environmental factors be integrated into the policy-making process? The answer is likely to vary by region, sector, level of government and policy issue. This report focuses largely on the procedural issues raised by the adaptation of environmental impact assessment techniques to the decision-making process.

2. ISSUES

The design of a process to integrate environmental factors into policy formulation must be efficient, effective and flexible. It cannot be so cumbersome, for example, that it reduces the number of policy decisions the Government can make. It must also lead to more environmentally sustainable forms of economic development. Finally, because the environmental impacts of particular policies as well as the causes of these impacts will vary in different policy sectors and sometimes even within the same department or agency, the process through which environmental factors are taken into account must be flexible. There can be no single recipe to the integration of environmental factors into policy.

WHAT IS POLICY?

Any analysis for which the central focus is policy, including this one on how to integrate environmental factors into the policy process, must inevitably address the issue of "What is a policy?" After many attempts by scholars, the definition of policy remains remarkably elusive. The following definition confirms its all-encompassing nature (Jenkins 1978:15):

> *A set of interrelated decisions taken by a political actor or a group of actors concerning the selections of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.*

Types of Policies

Policy can be general or specific, stated or implicit, incremental or radical, independent or an element of other policies. Explicit policies can come in various forms: they can be green papers, white papers, ministerial speeches, press releases, statements in the legislature, laws, regulations, and so on. Often, policies simply result from the incremental accumulation of decisions made over time. Although each of these decisions individually may appear to be of little environmental consequence, together, they can have major impacts. The result of such cumulative impacts has sometimes been described as "destruction by insignificant increments." For example, where one fossil fuel power plant may have acceptable environmental impacts, several may lead to acid rain problems and fossil fuel consumption on a global scale leads to climatic change.

Policies are sometimes implicit in that they are nowhere clearly stated or explained. The water pricing policies of many Canadian municipalities, for example, which are arguably responsible for a great deal of waste, are rooted in the assumption that water is a free good, rather than in any explicit analysis of the costs and benefits of various pricing structures.

Policies exist in hierarchies, with narrow policies "nested" within a series of progressively broader policies. Thus, specific policies (sometimes called programs in their operational form) are nested within more general policies (perhaps designated as principles or goals) and in turn provide the framework for narrower activities such as projects. Values provide the ultimate nest for all policies. In his classic essay, "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", Lynn White Jr. (1967:1203) suggests that attitudes to the land deriving from an underlying religious perspective fundamentally influence the manner in which humanity approaches the environment: "we shall continue to have a worsening ecologic crisis until we reject the Christian axiom that nature has no reason for existence save to serve man." We shall return to the concept of "nesting" in Chapter Four.

If nesting makes it difficult to circumscribe a policy's precise scope, the fact that policies are formulated in many different ways complicates policy analysis. The formulation of the policies to which government attaches the highest priority is typically *sui generis* in that it often falls outside the conventional policy-making process. Recent examples of such exceptional policies at the federal level include the National Energy Program, the Meech Lake constitutional accord and the decision to enter into free trade negotiations with the United States. A government seldom pursues more than a few such major policies during the course of its mandate.

Below this top policy tier, two additional categories of policies can be distinguished[1]. The first involves routine decisions which are made according to a well-understood and predetermined process involving the analysis of options within the government's overall fiscal framework and broad policy objectives. These decisions account for most government policy making. A category of policy also exists in the grey zone between the exceptional and the routine. These are limited in number, have a high political profile and do not always follow the conventional policy-making process.

The design of a government process to integrate environmental factors into policy will clearly accommodate routine decisions more readily than exceptional ones. This is not to say that exceptional policies should be exempted from environmental analysis but rather that some of the approaches

[1] We are indebted to Bruce Doern, School of Public Administration at Carleton University, for this grouping.

discussed in this paper concerning the implementation of integrated assessments would not be appropriate. The very profile of these decisions, however, should encourage a high degree of political accountability for all their implications, including environmental ones.

Policy and the Exercise of Power

Policy making often represents a testing of whose will prevails among vested interests. In his speech entitled "The Built and Natural Environments: Forging the Link," given at the 1988 Heritage Canada Conference in Charlottetown, the Honourable Tom McMillan, then Minister of the Environment, described the importance of political power in policy making in the following words:

> *More and more decisions are being made by powerful governments wielding great authority in favour of strongly organized groups... Government in most Western democracies is now less a matter of leadership than a matter of brokerage politics. Politicians are reduced to distributing public spoils based more on who shouts the loudest than on who speaks the most sense.*

The environment is consistently under-represented in such a tug-of-war because it has no strong institutional advocate. Thus, agricultural policy is less concerned about conserving the long-term productivity of soils and more about the immediate needs and demands of farmers. Similarly, energy policy is designed more to protect or direct the energy industry than to address end-use needs efficiently at minimum environmental cost. In the trade-offs inherent in policy making, adverse impacts are too often borne by the environment rather than by one of the financial stakeholders.

The Lessons of Project Assessment

The phrase "environmental assessment of policy", which has been used as shorthand to describe the inclusion of environmental considerations at the policy level, is a misnomer inasmuch as it suggests the creation of a separate environmental assessment process to be grafted onto existing policy-making processes. A project environmental impact assessment (EIA) is a discrete exercise which typically segregates the environmental assessment of a project from its financial planning and, sometimes, even major components of its engineering design. A project EIA is often conducted late in the project development process and is aimed at mitigating anticipated impacts rather than challenging the project rationale.

It is much more difficult to isolate environmental issues at the policy level. In fact, such isolation will be counterproductive if the goal of considering environmental factors at the policy level is to anticipate and prevent environmental damage before it occurs. An effective integration of environmental factors in policy making implies the consideration of these factors at the policy *formulation* stage. It may also involve a review of these factors at the policy *assessment* stage.

Although the environmental assessment of policy would likely borrow many of the techniques of project assessment, the fact that cause-and-effect relationships at the policy level are often more complex than at the project level may limit the extent to which these techniques can be used. Historically, the Government has submitted only a small number of its policies to an assessment process remotely similar to a typical project EIA. The Government's reluctance to engage the public in a wide-open policy debate is unlikely to change. This reluctance suggests that policy formulation will become a more important vehicle for raising environmental concerns than policy assessment.

In both cases, of course, the goal will be to reflect these concerns in the selection and implementation of a policy. A project is either constructed or it is not. The implementation of a policy, on the other hand, is seldom so clear-cut. The political will behind a policy, the degree of bureaucratic or ministerial discretion, the human and financial resources available, and the choice of policy instruments to ensure compliance (e.g., the mix of penalties and incentives) influence how a policy will be implemented and, hence, how it may affect the environment. An in-depth review of how environmental considerations can most effectively be incorporated in policy making should analyze the relative effectiveness of various means in integrating environmental factors. We do not conduct such an analysis in this report.

Policy integration can occur both vertically from policies through to strategies, programs and projects, and horizontally by including environmental considerations in policy formulation. In this report, we use the word integration primarily in its horizontal sense.

ISSUES IN INTEGRATED ASSESSMENT

The issues which are raised by the integration of environmental factors into government policy making can be summarized in a series of questions:

- **Scope:** At what level should policy be assessed? As policy is usually developed incrementally, identifying the parameters of what is to be assessed (scoping) is a much more important consideration here than it is for a project EIA. Should "class" procedures be developed for different policy assessments?

- **Criteria:** What environmental criteria should be applied to the formulation and assessment of policy?

- **Responsibility**: Who should be responsible for incorporating environmental factors into policy making? Initiating departments (self-assessment) or an independent agency, such as an environmental commissioner? If the former, what checks and balances would have to be instituted to ensure compliance?

- **Process**: When should environmental factors be incorporated in the policy-making process? Should the requirement for the environmental assessment of policy be legally entrenched?

- **Monitoring and Accountability**: What devices are available to hold decision makers accountable for the environmental implications of their policy choices? Who would monitor and audit the process? How should success be determined?

- **Public Consultation**: Since policy options are often developed in secrecy, what opportunity should be made for public involvement concerning environmental factors? What forms should public involvement take? Is one of the purposes of assessing policy for its environmental impacts to help build societal consensus, or is it only to identify environmental and social impacts?

- **Science, Information and Assessment Methodologies**: How adequate are current scientific data and evaluation techniques for integrating environmental factors into the policy-formulation process?

Even this thumbnail list of issues illustrates how challenging the integration of environmental factors into the policy process is likely to be. In this report, we do not answer all the listed questions. Rather, we focus largely on process issues and only secondarily address methodological questions. Because Canada has had very little experience with considering the environment at the policy level, the theoretical and practical aspects of such consideration are not well developed in the Canadian literature. More is available in the United States. However, a quick review of the U.S. experience with "programmatic environmental impact statements" (i.e., environmental assessments of programs) suggests that:

- policy conflicts are often ignored;

- analysis tends to be defined very narrowly;

- there is a tendency for many of these statements to be largely socio-economic and demographic descriptions with little analysis of causes and effects;

- some programmatic statements appear to be intended more to rationalize legislation than to analyze environmental impacts; and

- there seems to have been very little development in methodology over the last 15 years.

It is likely that the methodology to assess policy and program proposals for their environmental implications can be adapted in large part from the approach already applied at the project level. This methodology will involve:

1. the definition of the objectives the policy is to serve;

2. the identification of alternative instruments to achieve them;

3. the development of exclusion lists and the provision for automatic referrals and class assessments where warranted;

4. the screening of proposals against environmental criteria;

5. the preparation of initial environmental evaluations and full environmental impact statements where adverse environmental effects appear significant; and

6. perhaps the submission of the policy proposal to public review.

We recognize that a more forceful federal environmental policy could have constitutional implications. In recent years, several provinces have expressed their concern at the possibility that the federal government might use its three main environmental policy levers – the Canada Environmental Protection Act, the Fisheries Act and the Environmental Assessment and Review Process – more forcefully.

The federal government has proposed to resolve the issue of jurisdictional overlap in the area of project assessment in part by striking joint hearing panels with the provinces. This approach, as evidenced by Quebec's reluctance to compromise its own environmental assessment of the second phase of the James Bay hydro-electric project, has not been entirely successful. The co-ordinated review of environmental factors where policy overlaps is likely to be even more difficult. The councils of federal and provincial ministers which have been created in various sectors, such as energy, forestry and agriculture, as well as environment, provide one obvious co-ordinating mechanism for the harmonization of potentially conflicting approaches to the environment. The analysis of such mechanisms, however, extends beyond the scope of this report.

3. APPROACH AND METHODOLOGY

This report represents the completion of the first phase of the Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) study on the environmental assessment of policy. It is the product of two research projects undertaken by the Rawson Academy of Aquatic Science on CEARC's behalf between September 1987 and March 1989.

The purpose of the first project was to review the extent to which environmental factors have historically been incorporated into government policy. Five case studies were selected for review, ranging from conservation-oriented to development-oriented policies. Within this spectrum, one policy was selected that had a long evolutionary history and one that had developed quickly. Four of the policies examined were national in scope, one was local. The five case studies were: agricultural policy for the Prairie Provinces; the National Energy Program; the National Parks Policy and the National Marine Parks Policy; the Federal Aboriginal Comprehensive Claims Policy; and solid-waste management in Metropolitan Toronto (see Appendix I for a short description of these studies). The complete studies can be obtained directly from CEARC.

The project reviewed the factors which led to each policy, the criteria used to identify anticipated environmental impacts, the translation of each policy's objectives into legislation and regulations, and each policy's implementation, including any provisions made for monitoring its impacts and the accuracy of predictions.

As part of this first project, the Rawson Academy convened a small workshop of senior government executives at the assistant deputy minister level and higher to consider four main questions (see Appendix II for a report of the workshop's discussion):

1. Is the environmental assessment of policy necessary to the integration of environmental and economic factors in government decision making?

2. What are the main issues and barriers to its introduction?

3. How should these barriers be overcome?

4. What are the key unresolved areas for further analysis?

At the first project's conclusion, the Academy was able to demonstrate that environmental factors had historically played a small to insignificant role in policy development in the sectors chosen. Attitudinal, methodological, institutional and knowledge barriers constituted the main impediments to the effective consideration of environmental factors at the policy level.

The second project analyzed the institutional and jurisdictional constraints to the environmental assessment of policy and identified approaches to overcome them. The Academy examined the issues listed in Chapter 2 in the context of two further case studies, one the Department of Energy, Mines and Resources' (EMR) Canadian Exploration and Development Incentives Program (CEDIP), the other a hypothetical review of pesticides policy. Although not offered as "representative", these case studies were chosen in part for their contrasting features:

Energy	Pesticides
actual	hypothetical
new policy	policy re-assessment
incremental	major re-orientation
internal to EMR	interdepartmental
financial incentives	regulation

The energy case study showed that environmental issues were not considered in CEDIP's formulation because EMR's narrow definition of environmental relevance excluded them from policy development. Although EMR recently introduced several measures to ensure that environmental factors are considered in energy policy, these measures have not yet affected the policy development process in a fundamental way. Unless several barriers to their implementation are removed, including insufficient dedicated resources and the absence of effective enforcement mechanisms, it is unlikely that the measures taken to date will achieve their stated objective of "ensuring that resource development and environmental protection proceed hand in hand" (EMR 1988:1).

The agricultural pesticides case study focused on the scoping, process and science issues which would be raised if the government were to strengthen its pesticides registration process in an effort to reduce the environmental impacts of pesticide use in agriculture. These issues included the importance of inter-generational equity in policy formulation, the adequacy of the existing regulatory assessment process in addressing major policy changes and the use of various analytical techniques to reach policy decisions on the basis of incomplete or uncertain scientific information.

The key issues raised in these case studies were reviewed in a workshop bringing together some two dozen policy makers and policy analysts from government, industry, academia and non-governmental organizations (see Appendix III).

4. THE SCOPE OF INTEGRATION

Decisions on what is, and is not, considered relevant are usually among the most important in environmental assessment. If, at the project level, such decisions are often complex and controversial, at the policy level, they are likely to be even more so.

The question of scope arises every time the words environment and policy are mentioned together because neither term has precise boundaries; any given policy can be seen as a sub-set of a broader, if sometimes implicit, policy. Similarly, any ecosystem is but one component of a broader one.

Disentangling cause-and-effect relationships will almost always be more difficult at the policy level than at the project level, particularly where policy is implicit and where the causal chain from policy to impact is indirect and/or long. A broad environmental impact, such as climatic change, can have several causes. Conversely, a broad government policy, encouraging the use of fossil fuels for example, can have several environmental effects.

The question of scope is fundamental because the way it is answered will influence not only what should be considered but also how, when and by whom. The process of scoping, therefore, is one of making systematic choices, choices which will tend to foreclose certain options as they channel policy formulation in a specific direction. These choices will commonly include decisions concerning the range of options to be analyzed, the merits of alternative instruments to implement the policy and the significance of associated environmental impacts.

The choice of appropriate scope largely determines what policy alternatives are relevant and the role environmental factors can play in designing policy. As a general rule, the more narrowly a policy objective is defined, the fewer alternative policy instruments will be available to meet it and the less scope there will be to consider relevant environmental factors in policy decisions. Hence, the choice of a policy objective already implies an environmental strategy. Canada's implicit energy security objectives, as deduced from spending commitments rather than government policy statements, for example, lead to growth- and supply-oriented approaches and a rising environmental cost. A focus on energy demand would yield sharply different policy objectives, such as increasing automobile efficiency, which would allow greater consideration of environmental factors in designing program to achieve them.

The process of scoping also raises ethical considerations because policies can affect both present and future generations. The weight which the interests of each generation should be given in the policy-making process is reflected in how society values or *discounts* the future. Economists, business persons, politicians and environmentalists, to name but four groups with an obvious interest in the future, are likely to hold very different views as to what constitutes an appropriate discount rate. Whereas a neo-classical economist would choose the long-term interest rate as the socially optimal calculation for considering the future, an environmentalist might argue that this rate exaggerates present costs and undervalues future benefits, thereby biasing inter-temporal choices in favour of the present. For their part, businesspersons would demand a higher rate than the economist to reflect the risk of investment. The politicians' time-horizon might be the shortest of all -- the next election -- and their discount rate, therefore, the highest.

The choices society makes over how to weigh the future carry environmental implications because the choices determine the pace of resource development and assume a rate of technological change. Rooted as they are in deep-seated values, these choices are perhaps the most fundamental and the most difficult of all considerations underlying scoping.

DEFINING SIGNIFICANCE

The realisation that "everything is connected to everything else" and that environmental matters must, therefore, be considered in most government policies does not provide sufficient guidance to establish and operate a more environmentally sensitive policy process. The large number of policy decisions government makes every year will require, at least at first, that priorities for the consideration of environmental issues be established so that scarce human and financial resources are allocated most effectively. At the government-wide level, priority-setting could perhaps form part of the mandate of the Cabinet Committee on the Environment (see "The Role of Central Agencies"). At the departmental level, scoping would most appropriately be done within existing strategic planning units, but would undoubtedly benefit from the input of Environment Canada and external stakeholders.

At all levels, the setting of priorities for the environmental assessment of policy will require improvements in the scientific understanding of ecological processes and in the technical quality of environmental information. In its Framework for Discussion on the Environment (Environment Canada 1990:8,9), the federal government proposed both to "increase significantly its commitment to environmental science and technology" and to supplement its state of the environment report with an annual environmental outlook and policy statement.

Such proposals are necessary for the effective environmental assessment of policy. They will also require significant resources. The experience of the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) in conducting Regulatory Impact Assessments (RIAs) between 1981 and 1986, for example, was that the cost of each RIA averaged US$675,000 (EPA 1987:S-4). The EPA, however, estimated that the benefits of such RIAs were substantially larger than their costs, sometimes by several orders of magnitude. Nevertheless, it will be important to distinguish between significant and less significant policies in incorporating environmental factors into the policy-making process.

One approach would be to identify environmental and economic thresholds based on the consequences of pursuing various policy options. Precedents exist for such thresholds in the assessment of regulations, though these contain distinct economic biases. The now defunct Socio-Economic Impact Assessment (SEIA) process considered only "major" regulations, those for which social costs were estimated to exceed $10 million a year. The EPA undertakes an RIA only if a "major rule" is in question, such a rule being defined as (EPA 1987:2-4):

> *any regulation that is likely to result in (1) an annual effect on the economy of $100 million or more; (2) a major increase in costs or prices; or (3) significant adverse effects on competition, employment, investment, productivity, innovation, or the international competitive position of U.S. firms.*

The U.S. Council of Environmental Quality (undated) defines "significance" for use in the administration of the National Environmental Protection Act in terms of both context and intensity:

> *Context means that the significance of an action must be analyzed in several contexts such as society as a whole, ... The affected region, the affected interest, and the locality.... Intensity refers to severity of impact.*

TIERING

The Brundtland Commission recommended that environmental factors should be considered at every step of the policy development process in the same manner as economic factors are now. For such an integrated approach to be applied efficiently, there must be a hierarchy of assessments which would make unnecessary, or at least minimize, the need to return to first principles every time a policy had to be assessed for its environmental impacts. At the same time, it will be important to provide sufficient flexibility in the process to ensure that the initial "green light" does not determine the final outcome if later assessment phases reveal unanticipated environmental consequences. The identification of the factors relevant to every level of the hierarchy will be particularly important in implementing a given assessment. It represents a significant methodological challenge.

The concept of "tiering" is used in the United States to determine the proper scope of programmatic environmental impact statements (PEIS). The Council on Environmental Quality (1985:34267) defines tiering in these words:

> *Tiering of environmental impact statements refers to the process of addressing a broad, general program, policy or proposal in an initial Environmental Impact Statement (EIS), and analyzing a narrower site-specific proposal, related to the initial program, plan or policy in a subsequent EIS.*

The second EIS then need not repeat the discussion in the first and can focus on the specific issues up for decision.

Tiering can have wide-ranging implications for the scope of environmental factors to be considered at different levels of the policy hierarchy, the choice of environmental criteria to apply at each of these levels, and for the appropriate forms of public consultation during the process.

DEFINING RELEVANCE

One of the challenges of integrating environmental factors into the policy process will be to determine the scope of environmental impacts appropriate to every tier of the policy hierarchy. Today, environmental factors are typically considered only at the lower tiers of government policy. EMR has identified as components of its environmental screening process the federal land-use policy, the federal water policy, the policy for the management of fish habitat and the discussion paper on the protection and management of the federal archaeological heritage. The primary objective of this screening was to ensure that energy policy decisions, once made, do not result in unacceptable environmental impacts. This approach does not challenge the rationale behind the policies themselves. Although it is considered binding, there is no effective mechanism to enforce it. It is inherently a remedial strategy in that environmental considerations are "added on" towards the end of the policy process.

A number of options are available for the inclusion of environmental factors at higher levels of the policy hierarchy. Essentially, they involve making environmental objectives themselves energy-policy objectives. An example would be a policy to implement the 20 per cent reduction in carbon dioxide emissions by 2005, which was called for at the conclusion of the 1988 Toronto Conference on the Changing Atmosphere. This example gives greater weight to environmental factors than the remedial approach currently used by seeking to anticipate and prevent environmental deterioration before it happens. It should, therefore, lead to lower environmental impacts.

It is important to emphasize that the integration of environmental factors early on in the policy process will not eliminate the need to consider the environment at the program or project design level. The screening process now applied by most departments, in other words, will still be necessary but it should be supplemented by the explicit consideration of environmental factors at earlier stages of policy development.

Under a tiered approach to the integrated assessment of policy, the definition of relevant environmental impacts would vary at different levels of the policy hierarchy. The case study on the Canadian Energy Development Incentives Program (CEDIP) illustrates how such a hierarchy might be constructed:

- ***Tier 1:*** *supply vs demand.* The issue here is the comparative marginal environmental and economic cost of increasing supply and reducing demand, for example, by increasing the efficiency of energy use. The relevant environmental considerations of such a comparison are very broad and would only be constrained by the relevance of other factors such as technology, timing and infrastructure.

- ***Tier 2:*** *supply vs supply.* Assuming a decision was made to increase energy supply, a choice of various supply options would exist, each with associated environmental impacts, for example, climatic change for fossil fuels; waste disposal for nuclear power. Besides environmental factors, the choice among these options would include consideration of end uses (very little substitution is available for liquid fuels in the transportation sector), availability and security of supply.

- ***Tier 3:*** *CEDIP vs another oil development program.* Once it has been determined that more oil is needed, a decision must be made on which supply option appears most economically and environmentally attractive. Relevant environmental considerations here would include the marginal impact of drilling more wells in Alberta as opposed to the development of heavy oil. Here, too, considerations other than the environment (the marginal cost of various oil supply sources, the total federal incentive available, unemployment levels in the drilling industry, etc.) would constrain the range of policy alternatives.

- ***Tier 4:*** *individual drilling projects.* At the bottom tier of this hierarchy, is the integration of environmental factors at the site-specific level. This integration is already largely a routine matter as environmental regulations are added to standard engineering practices.

Tiering already occurs implicitly in policy formulation: each time policy makers make an assumption about the variables they will use in designing a program, they make a tiering decision. The tiered approach outlined above would allow explicit decisions about relevance; thus, the environmental impacts of consuming the hydrocarbons discovered as a result of CEDIP are relevant early in the policy-making process and to the first two tiers but not to the third. Conversely, the cumulative impact of a drilling program should probably be considered in the third tier, after the fundamental policy choices have been made, and not earlier.

Such categorisation should be seen more as a general conceptual approach than a precise analytical tool. In practice, it will be difficult to devise mutually exclusive categories of environmental considerations. Line managers will likely have to exert some discretion in applying the tiering concept.

Although the determination of what impact is relevant at what tier of the policy process is probably necessary for the efficient implementation of an integrated policy assessment, this determination is inherently rooted in value preferences. Stakeholders in many areas of public policy would be unlikely to agree today on the significance of the environmental impacts associated with policy, let alone the weight they should receive in the policy formulation process. They will bring very different perspectives to the tiering process. An integrated policy analysis would at least make value preferences more explicit. To that extent, it could also make policy makers more accountable for their decisions.

5. IMPLEMENTING INTEGRATED ASSESSMENT

Government institutions responsible for protecting the environment are typically separated from those responsible for managing natural resources and the economy. Superimposed onto an already-functioning administrative structure organized legally and bureaucratically largely along sectoral lines, these recently created environmental institutions have been given limited powers which have not challenged the rationale behind the existing division of responsibilities. Even when their powers have been increased, bureaucratic vested interests in other sectors have successfully resisted encroachment. The limits imposed by Agriculture Canada and Health and Welfare Canada on the Canadian Environmental Protection Act are a recent example of this continued compartmentalization of responsibilities. But, as the Brundtland report notes, "the real world of interlocked economic and ecological systems will not change; the policies and institutions concerned must" (WCED 1987:310).

The effective integration of environmental factors into the policy-making process of sectoral departments is likely to entail wide-ranging institutional reform. This chapter outlines some of these reforms under the headings of responsibility, departmental accountability, the role of central agencies and public involvement.

Before analyzing these issues, it is useful to list briefly the barriers which now exist to the integration of environmental considerations to the policy-making process. These barriers are inter-related and mutually reinforcing. A strategy to integrate environmental factors into the policy process will, therefore, have to address them systematically to succeed.

BARRIERS

The realization that government needed new institutions to consider environmental issues is less than 20 years old in Canada. Since the creation of Environment Canada in 1971 and the establishment of the federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) in 1974, scientific understanding of the nature and consequences of environmental impacts has evolved further. This understanding is leading to a shift in emphasis in environmental strategy from a remedial to an anticipatory and preventive approach. The conceptual evolution in the preferred environmental strategy has occurred fast enough that many of the values, structures and processes in government policy making are now out of step with the requirement to integrate environmental factors at every step of decision making and indeed represent barriers to this integration.

The most important of these barriers are:

- **Lack of clear objectives:** Policies are implemented to achieve preset objectives. Although the Government now pursues a large number of economic and environmental objectives, these do not provide sufficient direction to formulate and assess integrated policies. The ultimate goal of an integrated policy would be environmentally and socially sustainable economic development, a goal which the Government has endorsed. Until this goal is translated into more precise sectoral objectives, however, it will give little guidance to the policy maker about the balance to be struck when environmental and economic aims compete. Canada's system of "brokerage politics"(White 1967) offers no rewards to politicians and government officials who define precise objectives. On the contrary, the definition of such objectives risks offending those who disagree and also provides an onerous measure of accountability where the decision maker often does not fully control the formulation and implementation of a policy (Holtz 1989).

- **Insufficient political will:** Policy is about making choices. Where these choices involve a trade-off between short-term economic growth and long-term environmental protection, the fact that society has tended to value the present more than the future has biased decisions in favour of growth. Political will is also reflected in institutions. Until the restructuring of the federal Cabinet in January 1989, the junior status of the Minister of the Environment both reflected and signalled the low priority the Canadian government attached to environmental issues.

- **Narrow definition of issues:** Many policy makers do not consider the environmental implications of their decisions because they define their own actions too narrowly. Environmental factors were not considered in recent government commitments to subsidizing energy megaprojects, for example, because the link between increasing oil supply and the environmental implications of consuming that supply was not made. As late as March 1990, Environment Canada would ask in its Framework for Discussion on the Environment whether "energy projects [were] consistent with a commitment to greenhouse gas reductions" (Environment Canada 1990). The intellectual inertia which this question reveals is the result of a corporate culture emphasizing economic goals, particularly growth, as the main underpinning of public policy.

- **Organisational structure:** The Canadian government, like most other governments, has inhibited the integrated formulation of policy by segregating environmental considerations in a separate department. The environment is thus made a sector like any other (forestry, transportation, fisheries, etc.). At the departmental level, most economic development departments do not have a section that is explicitly charged with environmental protection issues. Where they do, as does EMR, the section is often located outside the department's policy mainstream. The few resources typically allocated to such sections only compound the effects of a department's organisational structure. The effective integration of environmental factors into government policy will require the application of new skills and perhaps the hiring of new staff in line departments. FEARO has estimated that an increase of 58 per cent over current expenditures across the Government would be needed to implement the EARP fully under the existing Order-in-Council and a further doubling of resources would have to be allocated to implement a mandatory process. These resources translate into $344 million over 4 years and 1,859 person-years. Of these totals, less than $25 million and no additional person-years are estimated to be required for integrating environmental factors into policy[2]. Although the policy assessment costs appear to be a bargain compared to the forecast project assessment costs, budgetary restraint and the Government's limit on the size of the public service could loom as important constraints to the effective consideration of environmental matters in policy making.

- **Absence of accountability:** This barrier is directly related to organisational structure. Because policy is ostensibly made at the political level, departmental managers are not held accountable for the environmental implications of government policies. Ministers also shirk accountability for the environmental impacts of their decisions by focusing on their intended sectoral achievements rather than unintended environmental consequences. In "Fostering Ministerial Accountability", we discuss a range of measures to increase accountability.

- **Bureaucratic politics:** Policy making is not a dispassionate exercise; it frequently engenders conflict, particularly when the future of a program is at stake. In such circumstances, policy makers are often reluctant to provide potential critics with the information needed to make a real choice, especially when this information could be used to mobilize support against their preferred course of action. Internal competition and the hoarding of information already constitute barriers to efficient policymaking. Inasmuch as the consideration of environmental issues may threaten existing power relationships within bureaucratic institutions, it may exacerbate the effect of these barriers.

- **Lack of information:** The policy criteria which line departments use to screen projects for environmental impacts are not always translated into operational guidelines for line managers. The managers must rely on their intuitive assessment of a policy's impacts. More fundamentally, in many cases, environmental information on which to assess a policy's impacts does not exist or is imprecise (see "Adequacy and Availability of Data").

- **Absence of incentives:** The policy maker seldom receives any rewards for avoiding environmental problems. The addition of environmental factors to the policy process is seen with considerable justification as being complex, time-consuming, subjective and a potential generator of conflicts. When political considerations dictate a quick response to an external demand, there is often little time to weigh all economic factors carefully, let alone start including environmental ones.

IDENTIFYING RESPONSIBILITY

The proposition that all government departments and agencies should consider the environmental implications of their policies does not imply that environmental factors become paramount in policy making. Within the existing governmental structure designed to produce policy coherence, ministers would remain free to make their own trade-offs. But, they must also be held accountable.

Once the principle that all policy makers should consider the environmental implications of their actions is accepted, two questions arise: Who should be responsible for integrating environmental factors into the policy process? Should this responsibility be binding?

Who Should be Responsible?

As a general rule, environmental factors will be integrated into policy more effectively the earlier they are considered in the objective-setting process. Early consideration of these issues makes it more likely that environmental damage can be anticipated and prevented instead of remedied after the fact. In other words, the techniques which have been developed for environmental assessment are most effective when they are used as a planning rather than as an evaluation tool. The

[2] See Annex IV of Environment Canada's draft memorandum to Cabinet on "Reforming Federal Environmental Assessment", November 9, 1989.

early consideration of environmental issues not only supports the principle of environmentally sustainable economic development, as described by the Brundtland Commission, it encourages policy makers to be held accountable for the environmental implications of their initiatives.

This approach, commonly called self-assessment, places policy makers in an apparent conflict of interest: Can they be truly objective in determining whether and how their own policies should be assessed for their environmental effects when such assessment implies a loss of control over the policy-making process? Furthermore, will policy makers not seek the line of least resistance by attempting to avoid public consultation? These questions have led critics of self-assessment to argue that the Minister of the Environment should decide what level of environmental assessment is required and whether public hearings should be held.

The choice between self-assessment and external review need not be an absolute one. Self-assessment can occur both at the line managerial or the departmental level. If the process is to remain credible, an approach based on self-assessment can and, indeed, must also include external reviews for those policies deemed to be environmentally most significant. At issue here, as at the project level, is the determination of when external review becomes necessary or appropriate.

This determination may depend in part on the policy tier being assessed. For example, the setting of broad policy goals implying value judgements is likely to be less legitimate, and more likely to be challenged, in the absence of consultation with the appropriate stakeholders. External review may be desirable in the high policy tiers. Conversely, the integration of environmental factors at a lower tier of the policy process entails the consideration of more technical issues, perhaps involving different stakeholders and requiring different assessment mechanisms.

In an imperfect world, such integration cannot always be expected to occur automatically. In the case of CEDIP, environmental factors were never even thought to be relevant to the development of the program and were ignored.

It will be important that line managers receive appropriate support in recognizing environmental issues and in discharging their responsibilities. Such support could include training, the establishment of a consultative mechanism with Environment Canada or the creation of interdepartmental working groups on environmental issues. In addition, it will be essential that the self-assessment process be regularly audited to ensure that it is not being abused.

Departmental self-assessment (i.e., by the line manager and a central coordinating unit such as EMR's Office of Environmental Affairs) is likely to be the dominant form under which environmental factors are integrated into the policy-making process at the federal level. It should not be implemented without a system of checks and balances designed to prevent avoidance and promote accountability. Without such a system, public confidence in the results of the assessment will be undermined.

Should Responsibility be Binding?

It has been argued that a statutory obligation to consider environmental information should constitute a necessary counterpart to the existing requirements for Cabinet secrecy if the public is to be convinced that the environmental assessment of proposed programs and policies is being done adequately and consistently. The Honourable Lucien Bouchard, a former Minister of the Environment, used this rationale in part in November 1989 when he argued that the environmental assessment of policy should be legally mandated.

There is another side to this argument. There is currently no blanket legal requirement at the federal level to consider any given factor in policy making, be it economic, financial or social. These factors are considered as a matter of practice and common sense. So why should environmental factors be treated any differently? While making such an exception would clearly have symbolic value, mandating the consideration of environmental factors might make it more difficult to engage in policy trade-offs. It might also make the policy-making process more rigid by threatening the informality which characterizes much policy-making today. It has been suggested that the prospect of litigation would exert a "chilling" effect on policy making which would engender delays and attempts to shirk accountability.

None of these concerns, of course, argues against an administrative requirement that environmental factors be considered in policy making. Just as the impact of policy proposals on federal-provincial relations must now be assessed as a matter of routine in submissions to Cabinet, so too could their impact on the environment. As a further spur, government departments could be asked to develop action plans to achieve sustainable development objectives against which their performance would be audited (see "External Mechanisms" on a Parliamentary Commissioner for the Environment). Thus, while the responsibility for including environmental factors into the policy-making process must be binding in order to be effective, it is unclear whether it should be legally mandated.

FOSTERING MINISTERIAL ACCOUNTABILITY

If various institutions of government are responsible *for* integrating environmental considerations into their policy-making processes, the question arises who they are

accountable *to* for the way in which they perform their responsibilities and for the results.

In general, accountability is provided through processes of reporting, review, monitoring or supervision whereby a designated authority assesses performance on the basis of appropriate standards or benchmarks. Typically, sanctions or rewards then ensue to encourage the desired result(s). A framework of accountability designed to ensure that progress is made in the direction of integrating environmental considerations into the policy-making processes of government would include the standard or benchmark for assessment, the reporting and review process, the designated supervisory authority, and effective incentives.

The actual process of review for accountability may take a number of forms, including regular annual reporting requirements and ad hoc investigations carried out by one or more of several possible supervisory bodies. The authority designated for ensuring accountability might be internal or external to government, and it might be more or less expert or political in nature, depending on a number of factors. The sanctions and rewards resulting from accountability for environmental decision making can also vary. Depending upon the type of decision-making institution in question, they could include financial incentives, favourable or adverse publicity, or even electoral benefits or penalties.

The design of an approach to foster accountability for the environmental implications of policy will have to consider the accountability mechanisms to which government managers must already submit in other policy fields. They already observe a wide array of internal rules concerning hiring, job classification, bilingualism, spending, security, etc., as well as less formal but still binding practices concerning hierarchical relationships, intra- and interdepartmental consultation, and so on. The cumulative weight of these rules and guidelines is high, depriving managers of responsibility while it multiplies their accountability. The addition of mechanisms to integrate environmental factors in the policy-making process must not be so onerous that it hampers the ability of managers to do their jobs.

There are three limitations to increasing the federal government's accountability for the environmental consequences of its policies.

The first is constitutional. The division of powers between the federal and provincial governments concerning environmental matters is not clearly specified in the constitution. This division has led to the creation of federal-provincial bodies, such as the Canadian Council of Ministers of the Environment, to co-ordinate the establishment of national environmental policy objectives. When responsibility is similarly shared, it is not always clear to the Canadian public which level of government is accountable for any given policy success or failure. The federal government's delegation of administrative responsibilities in certain cases, such as under the Fisheries Act, or proposed acceptance of provincial procedures in others, including environmental assessment, blurs acountability even more.

Second, the Canadian environment is subject to impacts from external sources over which Canadian governments have no direct control. It is sometimes difficult to attach responsibility or blame for deterioration in the environment to domestic actions, or to credit domestic efforts with improvement.

Finally, limitations in our understanding of the nature of ecological change complicate the task of determining whether particular policies are harming or contributing positively to the state of the environment. Increasingly, certain impacts are cumulative and long term, result from multiple causes, extend beyond the electoral mandates of government, and thus diminish the basis on which political decision makers can be held accountable for their policy choices.

Internal Mechanisms

Memoranda to Cabinet

Cabinet submissions require a standardized format for the presentation of information, to which environmental factors could be added. EMR has already undertaken to provide "where appropriate, an assessment of both the environmental consequences of the proposal and the potential economic benefits." To ensure consistency in the quality of environmental analysis, Environment Canada could be empowered to provide guidelines for the preparation of the relevant sections.

Memoranda to Cabinet are routinely subjected to interdepartmental consultations, a procedure which helps to ensure both the acceptability of the proposal and the quality of the underlying analysis. They are placed on the Cabinet agenda only after the Privy Council Office (PCO) determines that they have been completed satisfactorily. The institutionalization of this process for environmental issues could be used to ensure regular consideration of environmental matters.

Several of the participants at the first workshop warned, however, that the preparation of an environmental section in Cabinet memoranda could easily become a "mechanistic" exercise that would "debase the currency" unless it was reinforced by complementary measures.

Program Evaluation

All government programs must now be evaluated on a regular basis. This requirement provides an internal checkpoint which

can be used to promote awareness within government of the importance of environmental factors. EMR has already committed itself to include environmental and related socio-economic criteria in carrying out evaluations of its programs.

Internal Audits

This option is attractive insofar as it resembles the monitoring system operating in the private sector and offers the possibility of directly linking sanctions and rewards in the form of promotion or financial benefits to the performance of individual managers. Standards would be determined in advance through some form of annual planning/budget/priorities exercise and expectations would thereby be clearly known.

An internal audit process has much to recommend as a means for ensuring that operational objectives are rigorously pursued. Has the departmental recycling program achieved its goals? Did the agency reach its target for improved fuel mileage on personnel travel? Have building and workplace environmental standards been met for new construction and renovations? An internal audit process, however, has inherent limitations when it is applied at the policy level. Inasmuch as the purpose of government policy is to influence the behaviour of individuals or organizations outside its direct control, policy makers can be audited only for the steps they have taken internally to implement policies, not for the success of their policies.

Operational Performance Plans

Every year, departments are required to prepare operational performance plans in which they identify their goals for the upcoming fiscal year and the policies and programs they intend to implement in meeting these goals. As these plans are assembled hierarchically, from the smallest line unit to the department as a whole, they provide a mechanism to measure performance at every level within the Government. An effective integration of environmental considerations in the policy process will have to embed these into the Government's overall planning cycle.

Performance Appraisal

The performance of every government employee is appraised at least once a year, usually against predetermined goals set out in a workplan. The inclusion of an environmental dimension to these goals, where warranted, would help promote accountability for environmental protection throughout departments. At senior levels (senior management and above), pay raises are directly tied to performance appraisals, providing an economic incentive to the achievement of agreed goals. Many departments and the Public Service Commission run other incentive programs to reward productivity increases or waste reduction. Such programs could be expanded to include environmental issues.

At least one large multinational corporation, Du Pont, has already announced that the compensation of its executives would be directly linked to their environmental performance as well as to more traditional indicators (Bruntland Bulletin 1989:SF5).

Assessment of Regulations

Federal initiatives regarding the assessment of statutory regulations may provide a useful model for the integration of environmental issues in the policy process. Between 1978 and 1980, the Office of the Coordinator, Regulatory Reform, administered the Socio-Economic Impact Assessment (SEIA) process. Few SEIAs were actually carried out during that period, in part because the process may have been too demanding.

Both the Office and the process were replaced in 1986 by the Regulatory Affairs Branch (RAB) of the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPEA) and by the Regulatory Impact Assessment (RIA) process. RAB has published since 1986 an annual Federal Regulatory Plan whose purpose is:

> *to find out from Canadians what their views are on new regulations, proposed amendments to existing regulations, and reforms of the regulatory system, and to make sure that ministers are informed of those views before decisions are taken.*

The Plan contains brief descriptions of the regulatory changes expected to be proposed over the year ahead and provides the name, address and telephone number of a contact person for each. The Plan gives public notice of possible upcoming regulations and could provide an avenue for the public to make representations about their environmental implications.

The Plan also includes "The Citizens' Code of Regulatory Fairness" (OPRA 1986) which states, among other things, that:

1. *The Government will encourage and facilitate a full opportunity for consultation and participation by Canadians in the federal regulatory process.*

2. *The Government will provide Canadians with adequate early notice of possible regulatory initiatives.*

External Mechanisms

Although necessary, internal mechanisms, such as the ones in the previous section, are unlikely to be sufficient in and of themselves to promote sectoral accountability for environmental factors. There are two reasons why mechanisms external to government are likely to be needed to encourage accountability. The first is that internal mechanisms have inherent limitations. The reforms needed to integrate environmental factors in policy making will upset traditional bureaucratic relationships and will be resisted unless they are reinforced through other means.

The second is that, until now, most of the pressure to place a greater weight on environmental matters in policy making has come from environmental groups and the public. The senior government officials in the first workshop noted that institutions which owe their existence to the status quo cannot be expected to challenge it vigorously. They agreed that there would have to be outside pressure to effect change and heighten concern about the environment throughout government.

Parliamentary Commissioner

An independent Commissioner for the Environment reporting to Parliament has frequently been mentioned as a promising approach to reinforcing accountability. There are now several agencies which monitor government activity in light of a particular interest -- linguistic, financial, human rights, and so on. A Commissioner for the Environment would be constituted according to these precedents. The office would be responsible for monitoring the performance of government agencies and departments according to designated standards of environmental protection or resource conservation.

New Zealand, with the help of Canadian officials, has created the office of Parliamentary Commissioner for the Environment to meet such responsibilities. Under the provisions of the 1986 New Zealand Environment Act, the Commissioner has the powers to:

- *review the performance of the system of agencies and processes established by the New Zealand government to manage the environment;*
- *investigate the effectiveness of planning and management undertaken by public authorities;*
- *investigate any matter which has or may adversely affect the environment;*
- *review and report on environmentally significant legislation before the House of Representatives;*
- *undertake inquiries at the request of the House of Representatives;*
- *require individuals or agencies to supply information (the Commissioner has already used this power to ask for copies of Cabinet papers); and*
- *appear before regulatory hearings.*

It has been suggested that a Parliamentary Commissioner for the Environment could also be charged with representing the interests of future generations to whom the current generation is morally accountable for protecting environmental quality.

The New Zealand Office of the Commissioner for the Environment may have been operating for only a few years but its experience is clearly relevant to the Canadian situation. In May 1989, the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) estimated that the creation of an office of a Parliamentary Commissioner would cost $3 million annually and require a staff of 15 person-years. This cost and "the potential... for embarrassment to particular ministers and the government" were deemed too great to recommend in favour of this initiative.

Parliamentary Committees

Parliamentary committees are attractive vehicles for promoting accountability within our system of government because elected representatives are directly involved. Parliamentary committees, however, have inherent limitations. Typically, they include a majority of members who belong to the governing party. Accordingly, partisanship often dominates their deliberations. In addition, the members rarely have specialised expertise. It is certainly possible for that expertise to be developed over a period of years of service, but discontinuities are inevitable as members are re-assigned to other committees, resign or are not re-elected. The lack of resources available to parliamentarians represents another handicap in discharging their committee functions.

Public Monitoring

Such monitoring of government policy making on environmental grounds may be carried out in several possible ways. A simple way would be to require that departments include in both their annual report and Part III of their Main Estimates to Parliament an analysis of what they had already done and what they intend to do to incorporate environmental matters into the formulation of their objectives, policies and programs. However, the departments' natural tendency to dwell on their accomplishments and minimize their failures,

combined with the limited resources available to parliamentarians to probe departmental assertions, are likely to limit the effectiveness of this approach.

A complementary measure would be the creation of a Citizens' Environmental Council to report periodically and publicly on the performance of various departments in integrating environmental considerations into their policies. Both Pollution Probe and the Canadian Nature Federation have already prepared "environmental report cards" on government activities, an exercise that contributes to accountability by measuring performance against a set of public standards and publicly reporting the results. Similar work might be carried out in a more comprehensive manner, possibly by a citizens' environmental coalition which would undertake to review government policy on environmental grounds. The authority or "legitimacy" of such a body, its stability, financing and "representativeness", however, could be problematic.

One of the great challenges that public monitoring faces is the lack of scientifically sound, consistent and widely understood indicators to gauge whether the environment is improving or deteriorating and to allow the public to judge a minister's environmental performance. A standard to gauge success is, therefore, a priority to improve accountability. Unfortunately, methodological difficulties are likely to blunt the effectiveness of this mechanism (see Chapter 6).

At present, each federal department is responsible for reporting quarterly to FEARO on all its screening provisions and for keeping a file on those screenings documenting the logic behind a reached decision. These reports, which are publicly available, now apply to projects. They could also include policies in order to provide an effective overview of an agency's compliance with the requirement that it consider environmental factors in its policy-making process.

Although, in theory, the Canadian public will always be able to vote a government out if it is unhappy with its environmental performance, the ultimate sanction of electoral rebuke is unlikely to prove very effective in practice. The Canadian parliamentary system discourages single-issue elections and few governments in Canada have been defeated at the polls on the basis of their record on one issue alone.

Public monitoring of the Government's record in integrating environmental factors in policy can only succeed if easily understood environmental quality indicators are available and there is sufficient public access to government information to determine whether proper procedures have been applied.

Other Mechanisms

Litigation, a tool widely used in the United States, would involve a systematic program to ensure existing procedural requirements for environmental assessments and project approvals were fully met. Over the years, there have been several proposals to legislate a federal or provincial Environmental Bill of Rights. Such a measure could encourage accountability if it increased legal recourse for individuals to protect their environmental rights.

International treaties and conventions on environmental matters already provide another external mechanism that in some instances sets performance standards. The ability of various UN agencies to inquire into the policies of member nations or to offer a forum for Canadians who are concerned about their government's activities, such as the intervention of the James Bay Cree in UN agency deliberations, constitutes an unofficial but potentially influential mechanism to improve performance.

International comparisons of energy efficiency or some other relevant performance standard also encourage accountability. The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the International Energy Agency (IEA), for example, periodically review the performance of member states in selected policy areas. Such reviews can influence domestic policy development when a country's objectives and performance diverge too sharply from that of the organisation's other member states.

THE ROLE OF CENTRAL AGENCIES

Central agencies, such as the Privy Council Office, Treasury Board and the Department of Finance play an important role in the Canadian government by developing and imposing a policy framework within which line departments are expected to perform. If environmental factors are to be integrated in policy making throughout the Government, a new or existing central agency is likely to be needed to co-ordinate this effort. This agency would not only set the criteria line departments would be expected to meet, it would play an important symbolic role by demonstrating the Government's political commitment to the issue.

Such an agency might report to the Minister of the Environment, but should not be merged into Environment Canada. Environment Canada will obviously retain its operational responsibilities for national parks, wildlife, atmospheric issues, and other such issues even after other departments start becoming more accountable for the environmental implications of their policies. It should also retain government-wide or "horizontal" responsibilities for the environment. Environment Canada may well have to strengthen this role by establishing standards against which line departments could evaluate their performance. Too strong a mandate, however, could in itself become a barrier to more dispersed accountability for environmental issues if line departments are thereby to let Environment Canada carry the blame for the environmental shortcomings of their programs.

Given the value judgements inherent in integrating environmental factors into policy formulation, perhaps the most important role an existing or new central agency on government-wide environmental issues could play would be in communicating the "correct" balance to be struck between environmental and other considerations. The Memoranda of Understanding (MOUs), which Treasury Board is negotiating with government departments under the Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) policy, could provide a model for institutionalizing the relationship between a central agency on the environment and line departments.

IMAA, the objectives of which are to give ministers and senior managers the increased authority and flexibility to deal with changing circumstances and to enhance the accountability of ministers and senior managers for the achievement of results, is being implemented through MOU negotiations between individual agencies and Treasury Board. These MOUs outline an accountability framework, including specific targets and annual management reports against which performance is to be monitored and evaluated over three-year cycles.

As a secondary role, the central environment agency might support the recently established Cabinet Committee on the Environment. The Committee, chaired by the Minister of the Environment, is symbolically important and could provide a useful strategic mechanism to foster government-wide accountability for environmental issues. The Committee, which includes the ministers of agriculture, forestry, energy and fisheries, has no budgetary responsibilities. Beyond its obvious coordinating and policy-making functions, the Committee could:

- sponsor the formulation of operational definitions of the term "sustainable development";
- identify the priority areas for integrating environmental considerations into policy;
- develop frameworks to integrate environmental and economic issues more closely for the four sectors on the Committee;
- review and make recommendations about economic incentives which are environmentally harmful; and
- review the need for new institutional mechanisms to achieve the Government's environmental objectives.

Taking the central agency model to its logical conclusion, it has been suggested that the Minister of the Environment should emulate the role played by the Minister of Finance. Just as the Minister of Finance sets down every year a fiscal framework within which all government departments must operate, so the Minister of the Environment could establish a periodic environmental policy framework specifying environmental objectives against which departments would formulate policy.

PUBLIC INVOLVEMENT

A key prerequisite for successful policy assessments is the presence of strong, divergent, perspectives. In the United States, "the impact statement system depends on outsiders, public and private, having sufficient resources to challenge the intertwined technical and value premises of the organizations preparing the impact analysis" (Taylor 1984). Where there are few contending interests, or where adequate resources are lacking, policy assessment will not succeed. Challenge does not necessarily imply formal, adversarial public hearings as is the case in the United States. Such a process cannot easily be transplanted into the Canadian parliamentary system of government. It does mean that sufficient measures will be taken to oversee departmental and agency compliance once the objective of integrating environmental factors into policy-making has been accepted.

One of the most effective measures which could be taken to ensure that government departments consider and act on environmental issues would be to facilitate public involvement in policy-making. The term "public involvement" is very elastic and encompasses a wide spectrum of activities, each with different goals and degrees of commitment, ranging from public information to consultation to direct participation in decision-making. There is no single "best" public participation forum. Nor can an effective public participation program rely on only one or two events. Public participation in policy-making must take a "life-cycle approach", one which covers all stages from policy development to project implementation.

The public involvement in the policy-making processes described in the two case studies was minimal or non-existent. Although officials responsible for the pesticide review process agreed that environmental considerations must be taken into account, they perceived these matters to be essentially scientific in nature and a problem falling more or less exclusively within the domain of expert judgement. Members of the public – because they are not qualified – were assumed to have little or no capacity to make a relevant contribution to the deliberations. In the case of CEDIP, EMR's definition of the decision to be made as nothing more than an efficiently designed incentives program foreclosed any need the Department might have perceived to solicit public views on environmental impacts.

The case studies are more helpful in illuminating the process of excluding public involvement than of integrating public contributions into the policy-making process. Thus, it is appropriate to restate the rationale for public involvement in policy-making:

- members of the public may have knowledge of environmental conditions and impacts that is superior to the information otherwise available to decision makers;

- public participation can introduce perspectives not otherwise available to decision makers, which will be particularly relevant where risk assessments and cost-benefit analyses form part of the decision-making process;

- public acceptability of policy decisions is in part related to the quality of the process leading to those decisions; thus, public confidence may be enhanced through public involvement in decision-making; and

- public participation in the policy-making process promotes the values and ideals of democratic citizenship and contributes to greater understanding of policy problems by the participants.

Public involvement in environmental assessment has traditionally faced several barriers including inadequate notice of intended government initiatives, government reluctance to consult with the affected publics, inaccessible information and inconsistent adherence to procedures. One of the most difficult barriers to overcome has been the lack of adequate financial resources. To help remedy this problem, FEARO has recommended a program of participant funding as part of a reformed EARP.

A fundamental issue raised by the integration of environmental factors at the policy level is the extent to which the consultation of third parties may be essential to its success. Policy choices are inherently subjective and require value judgements that, in a democratic society, should be negotiated rather than imposed. Susan Holtz, a member of the National Round Table on Environment and Economy, argues that "when we're talking about building environmental values and criteria into economic decisions and policy-making, we are necessarily talking about a constant process of negotiating these values and criteria" (Holtz undated).

Public involvement will be particularly important at the policy scoping level. In the United States, scoping meetings are commonly held with third parties to reach agreement on the issues which an environmental assessment hearing should consider. The views of third parties are not solicited as routinely at Canadian scoping hearings. Things are changing. Recently, the Ontario Environmental Assessment Board used a form of scoping at the beginning of its timber-management class environmental assessment hearings.

The Energy Options consultative process, the Task Force on Northern Conservation and the National Task Force on Environment and Economy are all recent examples of how the main issues in three different policy fields can be scoped in a public consultation process. It is worth noting that the processes were all led by multi-stakeholder advisory committees, they all produced unanimous reports and they all recommended that a far greater importance be accorded to environmental goals in the formulation of government policy. Their apparent success seems to provide a recipe for public involvement in scoping factors to be considered in integrating environmental matters into policy.

Identifying the Public

EMR already consults with companies producing, distributing and selling energy regularly and closely about its policy proposals. The interests of these stakeholders tend to be specific and are fairly easy to identify. Environmental interests, on the other hand, are, by their very nature, often diffuse and difficult to define. EMR's draft environmental screening-procedures manual understandably begs the question of "Who is an environmental stakeholder?" when it states that "where it is determined that there may be a potential for adverse impact from proposals, responsible officers should ensure that there is an opportunity for consultation and dialogue with the affected parties"(EMR 1988:5).

The Government has few incentives to consult with the public on environmental issues where the Government is not necessarily willing to accommodate public expectations. It has been suggested that elected politicians may resist involving the public where they perceive such involvement as infringing upon their power (Holtz undated). A test of the Government's commitment to integrating environmental factors into policy making will be its willingness to engage in public consultation anyway and, where necessary, to fund its critics.

There are clear limitations to the involvement of individuals in government policy-making. One legal scholar (Tuohy 1988) has recently argued:

> *They have few information resources and no resources of organized political support. They will soon find themselves "outgunned" by the organized interests who will, willy-nilly, participate in policy-making; and hence they will have little impact upon the intelligence or the fairness of decisions and little experience of genuine participation. Policy arenas are, by and large, not amorphous. They are structured -- populated by organized interests. Institutional reforms which ignore this structure of organized interests, which proceed as if arenas were amorphous, will not have their intended effects....*

It will not be an easy matter to identify and involve representatives of the public. Few public interest groups, including environmental groups, have become stable participants in decision-making (O'Riordan 1976:61):

> *Many environmental actions groups... do not enjoy the same internal cohesion as the well established lobbies because their members are seldom bound by*

lasting ties and their leaders may be inexperienced in the art of political bargaining.

Forms of Involvement

If the issue of "Who is an environmental stakeholder?" in policy formulation or assessment is a difficult one, so are the issues of when and how public consultation should take place. There is substantial experience in public involvement in project-level environmental impact assessments (EIAs). How much of this experience can be transferred to policy assessment exercises?

There are at least five factors to consider in answering this question: objectives, audiences, consultation techniques, legal status and indicators of success.

Objectives

The rationale for public involvement is likely to differ between a policy assessment and a project EIA. The latter typically seeks to engage interests and individuals with a direct concern in the issue at hand. Often, public involvement plays a critical role in determining whether the project proceeds and, if so, under what conditions. In a policy assessment, the objective for public involvement is less likely to focus on a specific "yes or no." The objective may be more to establish a common understanding of issues, options and constraints. The Government may seek societal agreement on a broad policy direction or a consensus for action rather than support for the specific conditions under which a policy might be implemented.

Audiences

The "publics" may well differ at the policy and project levels. A project EIA deals most often with focused issues and scope. The impacts, although not certain, are at least more easily predicted or identified. Consequently, public participation tends to focus on specific communities and interests. A policy assessment must deal with a far higher degree of uncertainty. Impacts are less easily predicted, particularly those at the local level which might naturally be expected to engage the interests of individuals and communities the most. Some have even suggested that the lack of evident, immediate and direct impacts could constitute a major barrier to public participation in a policy assessment. Whether or not this proves to be the case, the diffuse nature of policy impacts underscores the need to pay particular attention to consultation techniques aimed at involving different publics. It should be noted as well that a policy assessment will need to involve a far greater range of interests than a project EIA.

Consultation Techniques

The differences between policy assessment and project EIA suggest that public involvement techniques used in each are likely to differ as well. Specific techniques will likely depend on the overall objectives being pursued. An effort to build consensus on a broadly defined policy area will require a different approach than one to consider a narrower area.

A policy assessment may require a more sustained effort than a project EIA to involve the full range of publics with an interest in the issue. This effort will be particularly important if public involvement is to extend beyond established stakeholders or if there are no apparent stakeholders. In other words, a richer combination of public involvement techniques and consultation forums may be required to encourage and facilitate public participation in a policy assessment exercise. A key issue here, as at the project level, will be the extent to which governments should actively support the involvement of selected groups through funding.

Another issue related to consultation techniques is the extent to which policy assessments can benefit from quasi-permanent consultative bodies representing a cross-section of stakeholder concerns. Such organizations can be important for resolving disputes, anticipating concerns, sharing information in a non-adversarial way, developing mutual trust and building consensus. The experience of the new Round Tables on Environment and Economy may provide a means of evaluating such consultation techniques.

Legal Status

A further factor to consider is whether public involvement in a policy assessment should be a legal requirement or entitlement, or whether participation should be largely at the discretion of the policy makers. In some circumstances, statutory provision has been made for public involvement in the decision-making processes. In others, the common law governing entitlement to a "hearing" and the doctrine of fairness in administrative law require that persons whose interests may be affected by a decision be given an opportunity to present their views to the decision maker. These requirements, however, have generally not been held to apply to legislative or policy-oriented decisions.

Indicators of Success

In a project EIA, a well-defined geographical scope, discrete objectives and a higher degree of certainty about impacts allow the development of indicators to measure the success of a public consultation exercise. Similar indicators in a policy assessment will be more difficult to develop given the large number of interests involved, the often broader geographical

scope and the uncertainty about impacts. At both the project and policy levels, however, a successful public involvement program is likely to be one which:

- informs all the interested public who need to participate;
- provides the forums which the public themselves said they wanted; and
- informs all of the final decision and the reasons for it.

6. SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL ISSUES

In order to incorporate environmental factors into the policy-making and assessment process effectively, the need for such an incorporation must be recognized and understood. The case study on CEDIP indicates how an implicit and informal process of scoping in the context of EMR's departmental culture narrowed the range of factors relevant to the decision to exclude environmental impacts from consideration.

But once the need to consider environmental impacts has been accepted, the inherent limitations in the methodological techniques of the environmental sciences may not allow a full understanding of the potential nature and magnitude of a policy's environmental consequences. These limitations vary to a significant degree upon the scope or definition given to the environment. For local impacts, cause-and-effect relationships can often be assessed through the application of deterministic science. This will be most likely where a small number of variables are involved.

Where the anticipated environmental impacts to be examined are more remote in space and time, cumulative in nature or the results of complex interactions, a different scientific approach will be required, involving probabilistic modelling and statistical associations to establish the connections among multiple stressors. At this level, it may not be possible to link cause and effect with confidence. A recent article in Harrowsmith (Reguly 1988) states with regard to the pesticide issue that:

> *the relevant scientific discipline – a combination of toxicology and epidemiology – is at an early stage and may never develop to the point at which the accusing finger can single out the culprit and find him or her definitely guilty.*

THE ADEQUACY AND AVAILABILITY OF DATA

The successful anticipation of future problems is based on the ability to forecast the possible consequences of a given action. This ability, in turn, depends on our knowledge of environmental processes. Such knowledge is still often remarkably superficial and stands in sharp contrast to the effort expended at recording and modelling all facets of economic activity. Deriving from an era in which economic growth was the prime policy concern, data on the national product, income and capital stock is about the production, distribution and consumption of goods and services and the economic transactions which accompany these processes.

It is now becoming apparent that our accounts are, at best, only a partial set of the overall accounts that are needed to accommodate all the crucial processes of production including, for example, the production of atmospheric pollutants, and consumption, such as the health effects of eating chemicals in food. As a matter of priority, therefore, governments should invest in more research to develop a more comprehensive system of national accounts. In addition, forecasting techniques, the identification of early warning indicators for environmental planning and risk assessment methodologies, including cost/benefit analysis, need to be improved.

Extending social accounting systems to include environmental values would, as a first step, require innovative definitional and conceptual work. For example, it is by no means clear what many common property resources "produce". Until this issue has been resolved, analysts will be compelled to resort to measurements which assume that their productivity should be valued at zero or that it should be valued absolutely or that it should be reflected in the value of such things as surrounding real estate or that it is worth what groups of individuals would be willing to pay to keep it pristine, etc. Although such approaches all have their uses, they reflect an inconsistency and fragmentation of opinion on how to deal with phenomena that are not easily linked to the market.

The case studies, notably the one dealing with pesticides policy, suggest that data and information problems may be a limiting factor in policy assessment. The lack of data, or questions about their reliability where they are available, may undermine the ability of qualified scientists to analyze relevant impacts. Certain necessary data may not have been collected at all or, if collected, may not be available for use in the policy formulation and assessment process for a variety of reasons. Alternatively, available data may be inconsistent and of limited value. This position is reinforced in the State of the Environment Report (Environment Canada 1986:3): "Few efforts have been made to provide a comprehensive assessment of the state of the Canadian environment. Existing reports are regional and topical rather than national and comprehensive."

The lack of data has been attributed to several factors, but of those within the control of the federal government, a decline in research funding is among the most commonly cited. An example of such attrition is the Water Resources Research Support Program whose funding declined, in constant 1986 dollars, from a high of $5 million in 1971 to $250,000 in 1986, when the program was discontinued. The reduction in the funding of this and other programs widens the gap between the need for policy-relevant answers and the scientific ability to deliver them. If the human resource base able to provide a scientific perspective on the environmental aspects of policy is not soon increased, Canada's ability to implement effectively the environmental assessment of policy will be severely constrained.

When policy needs and the scientific response capability diverge, the achievement of objectives can become compromised. A case in point concerns the 1972 amendments to the U.S. Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act which required the Environmental Protection Agency to review the registration of all 35,000 compounds then in use within four years. This deadline was extended by one year in 1975 and eliminated entirely in 1978. It is now acknowledged that it will be many years before the list of pending reviews is exhausted (NRC 1980:46).

The availability and utility of data will vary dramatically according to the particular environmental impact under investigation. The following list of the current limitations to environmental reporting in Canada illustrates the challenges posed by data adequacy and availability in integrating environmental considerations at the policy level (Stakeholder Group 1987:10-12):

- no comprehensive network of information sources;
- no comprehensive framework describing the scope or extent of interactions between human actions and the environment;
- little knowledge of and often no means of obtaining data collected by industry, hospitals, universities and research institutions for their own specific purposes;
- data often designated confidential without apparent reason;
- gaps, inconsistencies and fragmentation in government data collection efforts;
- insufficient data to permit understanding of linkages between economic activity and resource activity or to permit effective risk analysis or epidemiological studies;
- no independent institution or agency capable of assembling environmental data and assisting in interpretation;
- inadequate ongoing national monitoring program to determine levels of toxic substances in human, fish and wildlife populations; and
- significant regional variations in the availability of data.

THE INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL SCIENCE INTO POLICY DECISIONS

Rapid technological change is a major source of uncertainty for decision makers. The pace of technological change is now such that it far outstrips the pace of change in ecosystems. As a result, technology is introduced, and often modified, long before its environmental implications are fully understood. We may have to be more conservative in the future about the way new technology is introduced. It can no longer be assumed, for example, that a new chemical is benign just because it cannot be conclusively so demonstrated at the time of its introduction. Scientific and legal traditions have taught us to demand exacting standards of proof in assessments before making decisions. These traditions, which have generally served well in the social field, break down when the environment has to bear the onus of proof. In the words of the Macdonald Commission (RCEUD 1985:526):

> *Institutional arrangements that are designed to deal with clear-cut disputes or problems are often unsuited to the resolution of environmental issues. More and more, environmental decisions depend on the application of ambiguous or provisional scientific and technical evidence to the very long-term questions that involve, or potentially affect, the interests of many parties, not all of whom are even identifiable.*

Another cause of uncertainty is that developmental benefits are, if sometimes difficult to calculate precisely, at least quantifiable. Environmental risks, on the other hand, generally remain unquantifiable, admittedly because we have devoted little effort to developing the necessary methodology. This creates a decision-making dilemma. Do we act now (often at great cost) before all the information is in and risk making the wrong decision? Or do we accumulate more evidence before acting, thereby running the risk of facing irreversible damage or even higher costs?

It is perhaps not surprising, given its intractable nature, that this dilemma has not always been resolved consistently. The United States, for example, has strenuously opposed stiffer acid rain controls on the grounds that enough scientific uncertainty remains to risk the wrong decision. In another case of similar scientific controversy, the depletion of the ozone layer by chlorofluocarbons (CFCs), the United States and other nations agreed to ban the production of CFCs even though economic alternatives were not available. In this instance, environmental and life-preservation values obviously overwhelmed scientific and economic concerns.

The data adequacy and availability issues are important in relation to the vital question of who must satisfy whom about the safety, or absence of safety, of the policy, process, project or product under review. The Chairman of the Pesticides Management Advisory Board was recently quoted as follows (Reguly 1988:99):

> *Just as environmentalists cannot prove harm with any degree of certainty, so a defendant is not able to prove safety. It works both ways. Science today cannot tell whether this stuff is safe or that stuff is harmful. The only thing it can do is test animals and give an opinion on the acceptable risk.*

Judgement will be an inescapable component in any environmental assessment of policy. Who should bear the burden of proof becomes an important consideration when data are incomplete and expensive to acquire, and cause-and-effect relationships may be unclear. In this regard, a recent California law to regulate toxic substances deserves mention because it shifts this burden from government to industry. The initiative, remarkable for its brevity, simply states that business must warn the public if it knowingly exposes them to a substance that poses a significant risk of cancer or birth defects. The law also provides for citizen suits to force compliance (Roberts 1989).

It stands in remarkable contrast to the Government's recent Environmental Choice Program under which Environment Canada, assisted by outside experts, retains the initial onus for demonstrating that a product is environmentally sound leaving a technical committee of the Canadian Standards Association to be responsible for more detailed work. According to the chairperson of the experts' committee assisting Environment Canada, the task has proved "enormously complex" and the labelling program is proceeding more slowly than originally anticipated.

MONITORING AND ACCOUNTABILITY FOR POLICY ASSESSMENT

Underlying much of the discussion about the environmental assessment of policy and of the impact of human activity on the environment generally is the assumption that a standard index for overall measurement of environmental quality, or sustainability, may be developed. Such a standard or benchmark, once developed and maintained on an ongoing basis, would become a tool for determining whether progress or deterioration was taking place. The State of the Environment Report expresses considerable doubt about the possibility that a single benchmark can be devised. Limited benchmarks, involving specific ecosystems, however, are possible and are being developed.

Even if it were possible to determine with the aid of some generally acceptable standard that environmental progress or deterioration was taking place, it would still likely be very difficult to associate the trend with particular government policies. Moreover, given the fact that actions within one jurisdiction affect environmental conditions in others, both inter-provincially and internationally, it may be impossible in some cases to associate direct cause and effect with the overall policies of the domestic government.

7. CONCLUSION

The systematic consideration of environmental issues in federal government policy would be a radical step. Paradoxically, it can be accommodated within the existing policy development process. Because of its upsetting nature, however, it will not succeed unless it is reinforced by a broad array of mutually supportive measures. There is no simple recipe to ensure that government effectively integrates environmental matters into its policy-making processes.

Several initiatives to achieve this goal, however, appear promising. In our view, the six most important are outlined below.

Accountability

Environmental matters will be successfully integrated into government policy only when policy makers accept being held accountable for the environmental implications of their decisions. The Government already has available a variety of internal mechanisms to create greater environmental awareness and to promote accountability within departments and agencies. These include the annual planning cycle, program audits and evaluations, performance appraisals, memoranda to Cabinet, the development of new regulations, and the design of incentives to encourage and reward policy makers for minimizing the environmental consequences of their policy choices.

Although necessary, such mechanisms in themselves are unlikely to overcome the many barriers to greater sectoral accountability (see Chapter 5). An external source of pressure will be needed to surmount institutional resistance to change. A Parliamentary Commissioner for the Environment, with a mandate modelled on that of the Auditor General, could provide an effective source of such pressure by reporting regularly and publicly on the actions and processes federal government departments were implementing to consider environmental issues.

Setting Objectives

The consideration of environmental issues in policy-making is a means to an end: more environmentally sustainable forms of economic development. This end, however, is too broad to provide practical guidance to the policy maker. It needs to be defined in operational terms which departments can use in designing their programs and policies. Each government department, where appropriate, should be asked to define its own sustainable development objectives and prepare an action plan against which they could be audited by the Parliamentary Commissioner.

Knowledge and Assessment Methodologies

At its most fundamental, the purpose of policy is to make the future different from the past. The successful anticipation of future problems is based on the ability to forecast the possible consequences of a given action. Where the anticipated environmental impacts to be examined are more remote in space and time, cumulative in nature or the results of complex interactions, it may not be possible to link cause and effect with confidence.

In A Framework for Discussion on the Environment, the federal government notes that "good science is essential for good environmental policy and sound regulation" (Environment Canada 1990) and proposes to increase significantly its commitment to environmental science. Such a commitment is clearly required to overcome the limits imposed on policy assessment by inconsistent or unavailable environmental information. In addition, the techniques on which policy makers rely to translate scientific data into socially valid conclusions, such as cost/benefit analysis, risk analysis, cumulative effects assessment and others, will need to be broadened in order to take greater account of the environment. New techniques, such as natural resource accounting or backcasting, through which policy is developed in light of a desired scenario, will also have to be applied.

Public Consultation

By its very nature, policy-making involves trade-offs. When the scope of policy-making is broadened to include environmental considerations, these trade-offs become more complex because the value judgements underlying them are themselves made more explicit. These judgements should not be made by government alone where the policy issues at stake are controversial or imply significant environmental impacts. Recent multi-stakeholder consultation exercises in northern conservation, energy policy, the regulation of toxic chemicals, forestry management and environment/economy integration provide successful models for consulting with the public on major policies. These should be replicated as part of an effort to involve all stakeholders in promoting sustainable development.

Measuring Success

One of the greatest challenges in integrating environmental factors into policy-making is to measure the resultant improvements in environmental quality, or more difficult still, the deterioration which has successfully been avoided. New techniques will have to be devised to provide both the public and the policy maker with indicators of success. In this connection, the Government is proposing to incorporate environmental considerations into Canada's system of national economic accounts. A system of sustainable development indicators, periodically measuring change in selected key variables, would provide a useful addition to such a system of accounts. Consistent state-of-the-environment reports are a third means for measuring progress.

Two important observations need to be made about these techniques. The first is that their purpose is not merely to provide information about the environment and natural resources useful to policy makers but also to reinforce political accountability. Just as the Government is called to account when key economic indicators deteriorate, so to should environmental information be sufficiently accessible and reliable to provide a fair measure of a government's environmental performance.

The second observation is that the measurement of success will only be credible and, therefore politically legitimate, if it is conducted by an authoritative agency demonstrably free from political influence. This test has been met in the case of natural resource accounting because Statistics Canada has achieved the necessary degree of independence. The preparation of state-of-the-environment reports, which is presently co-ordinated by Environment Canada on behalf of the Government as a whole, should be transferred to a private institution operating at arms length from government.

Internal Administrative Issues

The routine consideration of environmental issues in policy will require a profound change in attitudes in most sectoral departments of government. It will also require that departmental policy analysts broaden their skills so they can effectively consider environmental factors. This broadening will have implications for staff development, recruitment, performance evaluation and interdepartmental consultations, among other factors.

Placing a greater priority on environmental issues also implies changes in the government machinery. Because the environment cuts across government policy, a mechanism to co-ordinate environmental policy and signify the proper balance to be struck between it and other considerations will be needed.

Rising public concern over the deteriorating condition of the environment suggests that there is already considerable public support for these initiatives. The Brundtland Commission, the National Task Force on Environment and Economy and the Macdonald Commission have all recommended that environmental considerations be factored into the policy-making process. It is now up to elected politicians to initiate the necessary institutional and procedural changes to make it happen.

APPENDIX I: REVIEW OF THE CASE STUDIES CONDUCTED IN PART I

Two interrelated themes emerge from the case studies. The first is that the conceptual approaches most often used to define issues are too narrow. If Canadians are now muddling through environmental problems, it is not so much because of confusion about the causes of these problems as a persistent tendency to think in highly compartmentalized ways. The policy maker's instinct is to draw neat boundaries around a problem, to work only within the confines of these boundaries and not to acknowledge important effect ("externalities") extending beyond. Thus, until recently, the "good" agricultural policy maker would promote agriculture even though his efforts resulted in overproduction, an unsustainable farm population, a decline in wetlands, and the presence of pesticide residues in food and water. In a similar vein, municipal governments look for new places where to dump solid wastes until they run out of them, rather than undertake a waste-reduction strategy.

In this context, what "muddling through" really means is an administrative system functioning as it was designed to, with everyone responsibly doing his job and protecting his interests, but with no one responsible for gauging whether the sum of all these individual interests adds up to the societal interest. The "invisible hand" does not accomplish its purpose when decision-making is compartmentalized.

A second theme running through the case studies is that limits to growth can no longer be ignored. In the past, policy makers have not had to worry about limits to growth because the limits could be pushed back ("the frontier ethic") or appeared distant enough to be irrelevant. Intergenerational equity was not a concern when natural resources were plentiful and human impacts low. It is now clear that resources previously regarded as boundless, such as clean air, pure water, tropical forests and the oceans, are finite. In a world increasingly stressed by human impacts, the failure to address rising environmental degradation will reduce the options available to future generations. Yet, addressing these problems will challenge the very basis of conventional economic policy.

Each of the case studies, in its own way, suggests that historic watersheds are being approached in the sectors that were reviewed. There are no more receptive backyards in which to dump garbage; energy security can no longer be achieved merely by drilling new oil wells; increased agricultural production can no longer be achieved without environmental consequences; representative ecosystems cannot be protected exclusively on lands industrial development has passed by.

Table 1 compares the case studies in summary form. The complete studies are available separately from CEARC. Only the key conclusions from each are given here.

POLICY ISSUE	PRAIRIES AGRICULTURE	NATIONAL ENERGY PROGRAM
Nature and development of the policy. (1)	Actually different policies with different origins and purposes. Multi-faceted, "amorphous", evolutionary. Mostly legislated.	Clearly defined in policy statement but with "hidden agenda" and no public input. Produced legislation.
Were environmental risks knowable, known, taken into account, ignored? (2, 3, 6)	To a large extent not knowable when policy developed. Not totally neglected but not high priority.	Knowable and known. Not totally ignored but treated as someone else's problem.
Actual environmental consequences: serious, minor, none, still uncertain. (4)	Major, some seriously detrimental.	Physical/biological: minor. Social: major, but not necessarily all adverse.
Have policy modifications been made due to environmental consequences? major, minor, none (5)	Not significantly.	Mitigative *actions* were undertaken.
What *should* have been built into policy from an environmental standpoint? (7)	Not really a relevant question in relation to circumstances of the fairly distant past.	The question in this case really relates to the soundness of the policy as a whole from an environmental standpoint.
Institutional arrangements: positive, negative, neutral (8)	Negative, due to fragmented jurisdiction.	The NEP brought about some positive institutional changes.
General conclusions/comments (includes 9)	Positive change requires a better understanding: (a) reals costs (b) agriculture in socio-political context.	Clearly illuminates the key issue of how to evaluate a major policy in environmental terms.

TABLE 1. A Summary of Case Studies

NATIONAL PARKS	LAND CLAIMS	METRO SOLID WASTE
Evolutionary; objectives fairly well defined; embodied in legislation.	A series of policy statements intended to resolve the aboriginal land rights issue. No legislation.	Evolutionary, diffuse, unclear. Considerable public input. Greatly affected by environmental protection legislation.
Risks minor, but could have been better anticipated.	Knowable but generally ignored. Not regarded as a central consideration.	Environmental considerations very largely governed the evolution of the policy.
Minor.	Substantial; mixture of positive and negative.	Serious consequences of *non*-policy; consequences of policy remain to be seen.
Mitigative *actions* being undertaken continually.	Modified, but probably not as a direct response to environmental consequences.	Major.
Nothing identified.	Recognition of the goal of aboriginal self-sufficiency based on wise resource use.	The question in this case is: what should have been built into the *environmental* policy from the standpoint of other objectives?
Better means needed to take national park goals into account in the development of other policies.	Neutral to somewhat negative.	Uncertain (debatable) but clearly negative in some respects.
E.I.A. of *other* policies and programs would be advantageous from a national parks standpoint.	Demonstrates the need for understanding of social, economic, political, environmental interconnections as a basis for EIA.	Raises the issue of how to *balance* environmental protection against other needs.

Agriculture Policy for the Prairie Provinces

Prairie agriculture is characterized by high fixed costs, low profitability and unpredictable markets and crop conditions. As an industry, prairie agriculture raises several environmental issues. One is conservation, the preservation of the soil's productivity for future generations. Another is environmental damage, the effect which agricultural practices have had on other resources, such as wildlife and water. A third is the damage which other economic sectors inflict on agriculture. A fourth issue, essentially social but having environmental overtones, concerns how agriculture will have to be restructured in the coming decades in response to changing economic conditions.

The case study on prairie agriculture spans a long period, roughly from 1900 to the present, over which perceptions of the environment changed greatly. For much of the period, the environment was perceived essentially as hostile nature to be tamed to serve human goals. When, in the Dust Bowl of the 1930s, the environment could no longer support an agricultural system that had become overextended, farming practices and land uses were re-oriented. The approach of the time was essentially technocratic, based on the belief that the environment could be engineered scientifically better to serve humanity.

The agricultural case study reveals that there are close connections between environmental and social factors. Many of the problems of prairie agriculture stem from the fact that, in response to both market forces and government policy, too many people have been encouraged into an extensive and intensive overuse of the land. To be efficient in both an environmental and economic sense, the prairie agricultural sector would need to shrink. Yet, the concept of reducing the number of farms, farmers and farm size has enormous social ramifications.

A consideration of the impact of agricultural policy is hampered by large data gaps. More information is needed on the full costs of agriculture, particularly costs which arise out of soil loss, the dispersal of chemicals, the draining of wetlands, the costs of dredging resulting from agricultural practices, etc. Costs to agriculture from the activities of other economic sectors must also be given more attention, especially the major costs arising out of future climate change.

Agricultural policies are very sensitive politically, a fact which makes policy formulation more difficult. The process of developing more environmentally benign agricultural policies is hampered by multiple jurisdictions and the existence of powerful vested interests.

The application of EIA to agricultural policy is a much larger question than one of methodological technique. This application requires an understanding of the institutional factors surrounding such policies, as well as a rigorous definition of the objectives which the policies are meant to pursue. These institutional factors are complex because prairie agriculture has become a way of life for a large population.

The National Energy Program

The National Energy Program (NEP) must be seen in the context of how industrialized countries have traditionally managed their energy resources. Taken as a block, these countries have consumed more energy than they have produced (Canada is one of the few exceptions), and have consumed much of it wastefully. The high rates of energy consumption in the industrialized world are responsible for a sharp deterioration of the world environment and will arguably perpetuate global economic imbalances.

The traditional preoccupation of energy policy makers has been to increase energy supplies to meet a demand thought to grow independent of policy. This approach has implicitly traded off preserving environmental quality in favour of increasing energy supplies: no other economic sector has as great an impact on the environment as energy production, distribution and use. In the words of the Brundtland Commission, "choosing an energy strategy inevitably means choosing an environmental strategy."

The NEP represented the culmination of the policies the Canadian government had been pursuing since the early 1970s. Developed in secrecy during a time of crisis, the NEP defined the critical energy issues in 1980 as oil availability and price. Although several solutions were advanced to meet these issues, the one which commanded the most resources was the exploration for new sources of oil in Canada's frontier regions. Billions of exploration dollars were transferred from the western provinces to the Arctic and the East Coast offshore in an attempt to make Canada oil self-sufficient.

The NEP acknowledged that some environmental costs were inevitable in hastening the pace of frontier exploration and development. Accordingly, it strengthened the regulatory regime to control these costs. This approach, however, was not rooted in any systematic consideration of environmental risk and it provided for assessment and monitoring only on a case-by-case basis.

Less environmentally risky alternatives to meeting the Government's energy security objective were available at the time and their existence recognized (i.e., the creation of a strategic petroleum reserve, greater emphasis on the promotion of energy efficiency). Some of these, such as allowing the domestic price to rise to international levels were deemed to be politically and economically unacceptable. Ultimately, the NEP's unstated objective (a redistribution of political and economic power in favour of the federal

government) dictated a choice of policy instruments which precluded the full consideration of environmentally more benign strategies.

National Parks Policy

The establishment of a park inherently forces a trade-off between environmental and economic values, between protecting the land and developing it. The fact that new parks are established only with considerable difficulty shows this trade-off has historically been weighted towards development factors. At the federal level, Environment Canada has set the prime purpose of national parks as the preservation of natural landscapes for the enjoyment of present and future generations. The provinces take a much more varied approach which recognizes not only conservation but also industrial and recreational use. The case study described the Canada Heritage Lands concept which would, in a single area, provide for the conservation of core lands while, at the same time, allowing other uses in areas with less essential habitat.

The balance implied by multiple use cannot always be struck. In certain areas, such as Lancaster Sound and South Moresby, preservation and development appear as mutually exclusive objectives. In these instances, the outcome of such conflict is most often determined by the relative effectiveness of the various stakeholders in the issue. National parks policy, although backed by Canada's most powerful conservation legislation, accordingly often has to bend to other policies and programs, many of which have a weaker legislative base. Parks policy shows that not all policies are "created equal". A policy EIA must take into account the importance and momentum of a policy relative to its competitors.

In a different vein, the legal requirement to preserve national parks in their natural state can lead to unintended consequences. For example, without the establishment of buffer strips, protection requirements within parks may direct development and associated impacts onto adjacent lands. The complete protection of a park's environment can also lead to the creation of artificial ecosystems such as forests without the natural renewal resulting from fires.

More than most other policies, parks policies are characterized by a heavy commitment to public consultation, both during policy formulation and during implementation. This practice tends to bring the resolution of conflict, including the trade-off between environmental and economic values, to the forefront of the process where it can be addressed openly.

Federal Land Claims Policy

The federal aboriginal claims policy can trace its roots back two centuries to the Royal Proclamation of 1763. Yet, despite the negotiation of several treaties with various Indian communities since then, almost half of Canada is still not covered by treaties and is still subject to aboriginal claims. These "comprehensive" claims exist principally in the two Territories, British Columbia, Quebec and Labrador.

The modern land claims policy dates back to the mid-1970s. Its environmental implications are less direct than those of the other policies that have been reviewed by this study as they depend largely on the institutional approaches developed to share environmental management functions between government and aboriginal organizations. At its inception, the policy paid no attention to its potential environmental impacts. Perhaps more surprisingly, the policy paid scant attention to the long-term social and economic needs of the aboriginal peoples affected by the policy and the extent to which these needs could be met by the wise use of nearby resources.

The policy's main objective has been legal in nature: the complete, final, elimination of the common law land rights of aboriginal occupants in exchange for precise amounts of land, cash, hunting rights and certain advisory powers in resource management. The adversarial assumptions behind this objective, and its intolerance towards ambiguity of result, have made modification of the policy difficult.

Although aboriginal groups have many motives for settling their claims, their aim to exert greater control over the renewable resources upon which they depend is one of the main driving forces behind negotiations. Unfortunately, where claims have altered institutional responsibilities for the administration and conservation of natural resources, the net effect has often been merely to add new layers of advisory functions. It is far from clear whether such bureaucratic proliferation will be either efficient or cumbersome.

Despite the promising efforts of the 1985 Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, the current policy does not explicitly commit itself to the goal of maximum aboriginal self-sufficiency through the sustained use of land resources.

Solid-waste Management in Metropolitan Toronto

While the problem of solid-waste disposal in the Metropolitan Toronto area is strictly speaking a local one, it is also a manifestation of a problem of national scale. Most Canadians now live in urban centres, many of which face waste disposal problems that do not differ much from those of Toronto.

Waste management was not identified as a significant environmental issue in the Toronto area until the problem was far advanced. This situation is typical of cumulative environmental effects where each increment appears very small in relation to the problem as a whole or the

environment's absorptive capacity. The main reasons for neglecting the issue in this case were the rapidity in the growth in waste volume and in the proportion of non-biodegradable content and the fragmentation of responsibility, with local municipalities, the Metro government and provincial authorities all having different and changing roles.

The history of waste management in the Toronto area is one of compartmentalizing problems (e.g., protecting the environment, disposing of wastes) and responding to rather than anticipating them through similarly compartmentalized areas of responsibility. Had there been a single focus for all authorities, it is likely that the problems would have been identified earlier, defined more clearly and addressed more effectively.

The problem of waste management cannot be solved by looking for means of disposal, any more than community health can be achieved by merely treating the sick. The issue involves underlying social attitudes, major economic and environmental questions and a variety of government agencies. Of these, social attitudes — the desire to externalize lifestyle costs as expressed in the "not-in-my-backyard (NIMBY) syndrome" — have proven to be the most difficult to change.

APPENDIX II: REPORT ON THE FIRST WORKSHOP, APRIL 1988

The Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) commissioned the Rawson Academy of Aquatic Science in September 1987 to initiate a pilot project to review the impacts of government policies on the environment. As part of the project, the Rawson Academy convened a workshop on April 5, 1988 to consider four main questions:

1. Is the environmental assessment of policy necessary to the integration of environmental and economic factors in government decision-making?

2. What are the main issues and barriers to the introduction of policy assessment?

3. How should these barriers be overcome?

4. What are the key unresolved areas for further analysis?

The workshop participants are listed at the end of this appendix.

Is the Environmental Assessment of Policy Necessary?

The workshop participants agreed with the proposition that government policies should be assessed for both their environmental and economic impacts. It was noted that, over time, environmental factors will inevitably come to play a larger role in public policy. The remarkably rapid change in public attitudes towards the environment over the last two decades was cited to support this view. An increasing number of policy makers are becoming aware of the need to pay greater heed to environmental factors and accept that environmental degradation may reduce economic opportunities. Many others, however, remain to be convinced. It is important that the compelling evidence on the interrelationship between environmental and economic policy be brought to the attention of all policy makers in light of the fact that government will clearly have to play a large role in the promotion of economic policies that are environmentally sustainable. It was noted, however, that government conducts fundamental policy reviews infrequently and that environmental and economic decision making will largely have to be integrated incrementally into the existing policies.

Issues and Barriers

One of the workshop participants commented that environmental policy is a "juvenile" policy by comparison to other policy fields such as education and health. Institutions to address environmental issues are not as well developed and the necessary consensus for social action is not yet equally advanced. Yet, because of the speed at which the environment is being degraded, policy changes will have to be made much more rapidly than was necessary in the case of either health or education.

A discussant felt that the debate over the environmental assessment of policy is handicapped by the absence of a widely agreed definition of the term "sustainable development". He suggested that Environment Canada should help to define the term and identify in which areas the environmental assessment of policy is most urgent. While not disagreeing with this suggestion, another participant argued that a precise definition of sustainable development is not essential to the timely pursuit of sustainable policies.

Notwithstanding the vagueness of the concept, all agreed that the main barrier to the implementation of sustainable policies is not definitional but rather political in that the consequences of its application, according to one participant, could be very upsetting. Current government agricultural policies, which allow and, sometimes encourage, farmers to mine the soil, were cited as an example of how far some policies are from the sustainable development ideal. It was argued that, in this instance, it was unrealistic to expect substantial change in policy orientation until the main beneficiaries of the current policies, the farmers themselves, understood the need for change. Agriculture was thus mentioned as one area where government must show leadership in communicating the need for sustainable development.

It was noted that perhaps the greatest barrier to the introduction of environmentally sustainable policies was institutional. Institutions which owe their existence to the status quo will seldom challenge it vigorously. Outside pressure will thus be needed to effect change and heighten concern about the environment throughout government. A great deal of the workshop's discussion focused on this issue.

Finally, three potential barriers to change were noted:

- the federal and provincial governments share jurisdiction over the economy and the environment; neither level of government is free to move completely independently of the other;

- although public concern about the environment is high, it is unclear how much consumers and tax payers are willing to pay for a healthier environment; there is evidence to suggest, however, that they will pay more in many cases; and

- for electoral reasons, governments have tended to place greater weight on short-term quantifiable objectives, such as the creation of jobs, than on the realisation of environmental goals which, by their very nature, are often vaguer and longer term. The 1985 election of the Liberal government of Ontario, however, may indicate that environmental issues are catching up to economic issues on the political agenda.

Overcoming Barriers

This was the focus for most of the discussion. It was recognised at the outset that a system of incentives that encouraged voluntary improvement by the private and public sectors was more likely to succeed in the promotion of sustainable development than a regulatory approach. The workshop participants, however, devoted most of the discussion to two other strategies: institutional reform and communications.

Institutional Reform

The National Task Force on Environment and Economy has recommended that all Cabinet submissions include a section on environmental impacts. This recommendation was the subject of some debate during the workshop. One participant argued that such a step would help decision makers to focus on environmental concerns. Other participants disagreed claiming that the preparation of an environmental section in Cabinet memoranda could easily become a "mechanistic" exercise that would "debase the currency".

Another of the Task Force's recommendations was that the Minister of the Environment be appointed to the Priorities and Planning Committee of Cabinet. Here, too, there was scepticism expressed about the value of such a step as it was felt it would be largely symbolic unless accompanied by more substantial reform. Although a strategy for institutional reform was not discussed as such, workshop participants agreed that changing the way we think about the environment was fundamental to the successful integration of environmental factors into decision-making.

This integration would have to be the responsibility of all departments and not just that of the Department of the Environment. One speaker argued that all ministers should consider themselves as environment ministers and that they would find political advantage to do so given the high public interest in the issue. It was noted that a few departments, such as Energy, Mines and Resources (EMR), had recently created or were strengthening their environmental units. They still constituted only a small minority of federal agencies to have done so. Through the Energy Options process, EMR has also invested considerable effort into examining the application of sustainable development concepts to energy policy.

Participants paid close attention to two initiatives – one in Great Britain, the other in New Zealand – designed to sustain those governments' efforts in environmental protection. The British initiative has involved the creation of a standing royal commission on the environment reporting annually to Parliament. This commission is composed of representatives of various environmental stakeholders to give it greater legitimacy. In addition to a general report, it chooses an issue each year for detailed analysis. It was noted that the British Department of the Environment has occasionally used the Commission to bring greater public attention to certain issues.

New Zealand has chosen to appoint an environmental commissioner to audit the government's environmental record and to report to Parliament on the adequacy of New Zealand's environmental laws and on their application. Although the appointment of an environmental commissioner reporting to Parliament would be consistent with the approach Canada has followed recently in other areas of public policy, such as official languages, access to information and government ethics, several participants were sceptical of the Government's readiness to accept yet another "watchdog". It was noted, however, that an independent agency was more likely to succeed in reinforcing the Government's efforts to promote sustainable development than existing public institutions.

Communications

The workshop participants agreed that public concern over the environment is very high but they were unsure of how well Canadians understand the complexity of environmental issues. The importance of communicating to the public the long-term nature of Canada's environmental problems and the absence of "quick fix" solutions was underlined. It was suggested that the Minister of the Environment might usefully deliver an annual address on the "state of the Canadian environment" as part of an overall government communications effort to inform Canadians of the environmental achievements and the nature of remaining threats.

This communications effort would also have to be directed inward to the Government itself as most departments still do not fully appreciate the economic dimension of the environmental problems facing the country. In this context, it was asked how the development of sustainable policies could be made into a positive exercise. How could early success be communicated? How could positive steps be reinforced? The same speaker underlined the importance of celebrating environmental achievements more loudly since "nothing breeds success like success."

Further Research

Over the course of the workshop, several areas were suggested as possible topics for further research:

- defining the various dimensions of the concept "sustainable development";
- identifying priority areas for the application of the environmental assessment of policy; energy, and in particular, transportation fuels, was suggested as one area where sustainable development strategies were required;
- developing incentives to encourage industry to incorporate environmental factors into their economic decisions; and
- investigating the appropriateness of creating a government environmental watchdog, either an "auditor-general for the environment" or a standing royal commission on the environment.

CONCLUSION

The difficulty of quantifying the urgency of implementing environmentally sustainable policies was noted by several speakers. In the view of one participant, the Government has a clear choice: it can neglect the issue and effectively turn it into no more than a "cottage industry" or it can take advantage of the supportive public mood to break new ground. It was noted that public and industry expectations were high in the wake of the National Task Force on Environment and Economy report and that the Government needed to demonstrate its commitment to the Task Force's recommendations if industry was to continue participating in the process.

PARTICIPANTS

Dalton Camp
Senior Advisor to the Cabinet
Privy Council Office

Peter Jacobs
Professor
University of Montreal
(Workshop Chairperson)

Arthur Kroeger
Deputy Minister
Energy, Mines and Resources Canada

Elisabeth May
Senior Advisor
Minister of the Environment

George Miller
President
Mining Association of Canada

Ray Protti
Assistant Secretary to the Cabinet
Privy Council Office

Ray Robinson
Executive Chairman
Federal Environmental Assessment Review Office

Bob Slater
Assistant Deputy Minister
Environment Canada

Mr. Roy Aitken
Executive Vice-President
INCO Ltd.
and
Ms. Grace Patterson
Vice-Chairperson
Ontario Environmental Assessment Board,
were invited but were unable to attend.

APPENDIX III: WORKSHOP AGENDA AND LIST OF PARTICIPANTS, FEBRUARY 1989

Project on the Integrated Assessment of Policy

The Park Lane Hotel
111 Cooper Street
OTTAWA

February 10, 1989

WORKSHOP AGENDA

9:30 Chairman's Opening Remarks (objectives of study, introduction of participants)

9:45 Presentation of issues raised in the case studies

10:00 Identification of barriers to the integrated assessment of policy

11:00 Discussion of issues:

What is the proper scope of issues to be included in integrated policy assessment?

12:00 Lunch

12:30 Discussion continued:

Who should carry out integrated policy assessments?
When should such assessments be done?
How should departmental accountability for the environmental implication of their actions be fostered?
What should be the role of central agencies in integrated policy assessment?
How important is the consultation of third parties to integrated policy assessment?
How will success be determined?

3:15 Closing comments by working group and participants

3:30 Workshop ends

LIST OF WORKSHOP PARTICIPANTS

Federal Government

Jay Barclay
Energy, Mines and Resources Canada

Jim Maxwell
Environment Canada

Ray Robinson
Federal Environmental Assessment Review Office

Maurice Ruel
Energy, Mines and Resources Canada

Tom Wise
Agriculture Canada

Jill Wogin
Finance Canada

Non-Federal Government

Grete Bridgewater
University of Calgary

Ray Brouzes
Alcan Aluminum

Bruce Doern
Carleton University

Don Gamble
Rawson Academy

Linda Hannah
B.C. Ministry of the Environment

Graham Hardman
Business Council on National Issues

Stephen Hazell
Canadian Wildlife Federation

Louise Kingsley
National Capital Commission

John Merritt
Canadian Arctic Resources Committee

Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC)

Peter Jacobs

Pat Leblanc

Fred Roots

Louise Roy

Bob Weir

Working Group

Francois Bregha

Jamie Benidickson

Tom Shillington

Ed Weick

BIBLIOGRAPHY

Centre for Our Common Future. 1989. *Bruntland Bulletin* 6.

Council on Environmental Quality. 1983. *Guidance Regarding NEPA Regulations.* United States Federal Register 48. Washington, D.C.

Council on Environmental Quality. undated. *Indicators of Environmental Significance.* United States Federal Register. Washington, D.C.

Energy, Mines and Resources (EMR). 1988a. *Draft Environmental Screening Procedures Manual.* Supply and Services Canada. Ottawa.

Energy, Mines and Resources (EMR). 1988b. *EMR's Commitment to the Environment.* Supply and Services Canada. Ottawa.

Environment Canada (EC). 1986. *State of the Environment Report.* Supply and Services Canada. Ottawa.

Environment Canada (EC). 1990. *A Framework for Discussion on the Environment.* Environment Canada. Ottawa.

Environment Protection Agency (EPA). 1987. *EPA's use of Benefit/Cost Analysis 1981-86.* Environmental Protection Agency. Washington, D.C.

Holtz, Susan. 1989. *Opportunities for Implementing Environmentally Sustainable Policies.* Green Energy Conference. Montreal, Que.

Holtz, Susan. undated. Environment/Economy Integration: Great Expectations. Presented at APCA's Fifth Annual Governmental Affairs Seminar: *Current Government Environmental Policy and Regulatory Reform -- Will it Lead to Sustainable Development?*

Jenkins, William I. 1978. *Policy Analysis.* London, U.K.: Martin Roberts.

Office of Privitization and Regulatory Affairs. 1986. *Federal Regulatory Plan.* Supply and Services Canada. Ottawa.

O'Riordan, Timothy. 1976. Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Process and Research Issues. *Natural Resources Law Journal.* 16.

Reguly, Bob. 1988. The Alachlor Trials. *Harrowsmith.* XIII:3.

Roberts, Leslie. 1989. A Corrosive Fight over California's Toxic Law. *Science.* 243.

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (RCEUD). 1985. *Report.* Supply and Services Canada. Ottawa.

Stakeholder Group on Environmental Reporting. 1987. *A Study of Environmental Reporting in Canada.* Supply and Services Canada. Ottawa.

Taylor, Serge. 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Statement Strategy of Administrative Reform.* Stanford University Press. Standford.

Tuohy, Caroline. 1988. *Commentary on Gerald Frug.* Law Reform Commission of Canada.

United States National Research Council. 1980. *Regulating Pesticides Washington.* National Academy of Sciences. Washington, D.C.

White, Lynn Jr. 1967. The Historical Roots of our Ecological Crisis. *Science* 155.

World Commission on Environment and Development (WCED). 1987. *Our Common Future.* Toronto, Ont.: Oxford University Press.

CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL

Tom Beck
422 33rd Avenue N.W.
Calgary, Alberta
T2C 0B4

Peter Boothroyd
School of Community &
Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
V6T 1W5

Katherine Davies
44 Eastmount Avenue
Toronto, Ontario
M4K 1V1

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar Conference
Suite 510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa, Ontario
K1P 5V5

Michel Gariépy
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal, Québec
H3C 3J7

Susan Holtz
Stanbrae Road, Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale, N.S.
B3L 4J5

Esther Jacko
Whitefish River Council
General Delivery
Birch Island, Ontario
P0P 1A0

David Kiell
Newfoundland and
Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's, Newfoundland
A1A 2X3

Luc Ouimet
Ville de Montréal
300, rue Saint-Paul Est
3e étage
Montréal, Québec
H2Y 1H2

Fred Roots
Environment Canada
200 Sacré-Coeur Boulevard
10th Floor, Fontaine Building
Hull, Québec
K1A 0H3

Louise Roy
Environnement et relations avec
les groupes d'intérêts public
3855, avenue Northcliffe
Montréal (Québec)
H4A 3K9

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power
Corporation
2025 Victoria Avenue
8th Floor, West Wing
Regina, Saskatchewan
S4P 0S1

CEARC SECRETARIAT

John F. Herity
Policy and Administration
Federal Environmental Assessment Review Office
200 Sacré-Coeur Boulevard
13th Floor, Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

Patrice LeBlanc
Federal Environmental Assessment Review Office
200 Sacré-Coeur Boulevard
13th Floor, Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

Husain Sadar
Federal Environmental Assessment Review Office
200 Sacré-Coeur Boulevard
13th Floor, Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

Robert H. Weir
Director, Environment Sector
Professional Services Branch
Environment,
Canadian International Development Agency
200 Promenade du Portage
Place du Centre,
7th Floor, Rm 735
Hull, Quebec
K1A 0G4

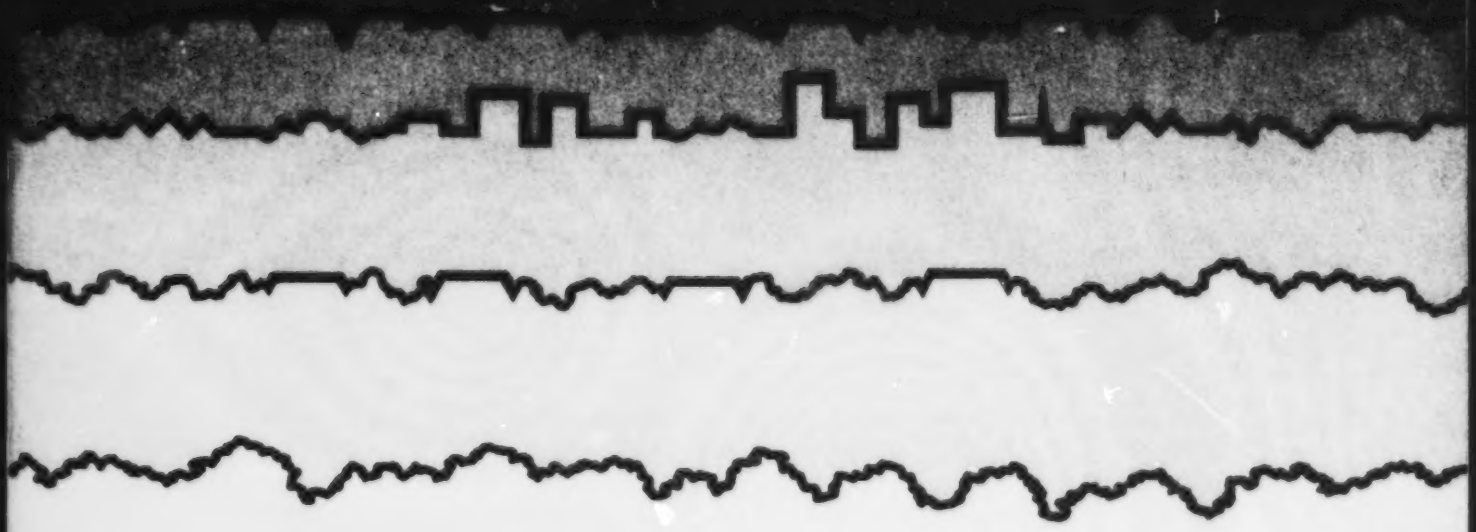
Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631 Barksdale Drive
Victoria, British Columbia
V8N 5A8

Chantal Sirous
Canadian Environmental
Assessment Research Council
200 Sacré-Coeur Boulevard
13th Floor,
Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

Robert Boulden
Environmental Impact Systems
Division
Environment Canada
351 St. Joseph Boulevard
15th Floor,
Place Vincent Massey
Hull, Quebec
K1A 0H3

CCREE

CEARC



L'INTÉGRATION DES CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

François Bregha, Jamie Benidickson,
Don Gamble, Tom Shillington et Ed Weick

L'Académie Rawson des sciences de l'eau

L'INTÉGRATION DES CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

François Bregha, Jamie Benidickson, Don Gamble,
Tom Shillington et Ed Weick
L'Académie Rawson des sciences de l'eau

Documentation préparé pour le compte du
Conseil canadien de la recherche
sur l'évaluation environnementale
Septembre 1990

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. En107-3/19-1990

ISBN 0-662-57828-7

AVANT-PROPOS

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) a été établi en janvier 1984 en vue d'examiner et d'étudier les aspects scientifiques, techniques et méthodologiques de l'évaluation environnementale, et de trouver des moyens d'en améliorer l'efficacité.

Le CCREE encourage le développement d'idées novatrices et de recherches destinées à clarifier le concept et d'en améliorer les pratiques et l'efficacité de l'évaluation environnementale ainsi que les répercussions connexes des politiques, des programmes et des activités entrepris en vue du développement économique et social.

Les résultats des études du CCREE sont mis à la disposition des divers ordres de gouvernement, des industries, des universités et du grand public par le biais de ses publications.

Les études parrainées par le CCREE visent à offrir une information éclairée et à stimuler la discussion sur des sujets qui intéressent les scientifiques de l'environnement. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des membres du Conseil ou des responsables de son secrétariat.

Le présent rapport expose les résultats d'une étude financée dans le cadre du Programme de recherche des étudiants de 2e et 3e cycle. Le Conseil a établi ce programme dans le but d'aider les étudiants de niveau supérieur qui mènent des recherches sur l'évaluation environnementale dans les universités canadiennes. Chaque année, un comité de sélection choisit les travaux les plus intéressants que les étudiants-chercheurs soumettent au Conseil pour les publier.

Pour de plus amples renseignements sur les activités et les publications du Conseil, veuillez communiquer avec:

Le Secrétariat
CCREE
Édifice Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur, 13e étage
Hull (Québec)
K1A 0H3

Téléphone: (819) 997-1000
Télécopieur: (819) 994-1469

REMERCIEMENTS

La présente étude, portant sur l'intégration des considérations d'ordre environnemental au processus d'établissement des politiques, a été menée en deux étapes, de septembre 1987 à mars 1989. Pour réaliser la première étape, l'Académie Rawson réunissait une équipe comprenant le Comité canadien des ressources de l'Arctique, la Société canadienne pour la conservation de la nature, deux experts-conseils privés qui se spécialisent en analyse et en planification socio-économique, Ed Weick (Ottawa) et Nigel Richardson (Toronto), ainsi que Don Gamble, le directeur général de l'Académie Rawson. Dr. Dixon Thompson et Grete Bridgewater, de la Faculté de design environnemental de l'Université de Calgary, ont appuyé l'équipe responsable du projet en effectuant des recherches documentaires et en interrogeant divers spécialistes en méthodologie de l'évaluation environnementale.

Au cours de la deuxième étape, l'Académie réunissait une équipe de quatre analystes dirigée par François Bregha, directeur de la recherche à l'Académie Rawson, et comprenant Jamie Benidickson et Ed Weick, deux experts-conseils indépendants, ainsi que Tom Shillington, de la société J. Phillip Nicholson Policy and Management Consultants Inc.

En cours d'activité, cette équipe a été guidée par un comité consultatif sous la direction de Peter Jacobs, de l'Université de Montréal. Les autres membres du comité consultatif, étaient John Herity, directeur général, (politiques), Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Fred Roots, conseiller scientifique auprès du ministère de l'Environnement, Louise Roy, experte-conseil en matière d'environnement (Montréal), et Bob Weir, chef, Division des systèmes des incidences environnementales, Environnement Canada. De plus, cette équipe a reçu au cours du projet de nombreux commentaires et critiques utiles provenant de partout au pays; retenons en particulier le nom de Bob Gibson, de l'Université de Waterloo, et celui de Ken Ogilvie, du Conseil consultatif canadien de l'environnement.

Dans le cadre de ce projet, l'Académie a organisé deux ateliers : le premier, réservé aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants d'entreprise, avait lieu en avril 1988; le second, qui s'adressait à un plus vaste éventail de fonctionnaires, d'industriels, d'universitaires et de groupes d'intérêt public, se déroulait en février 1989.

Nous voulons remercier sincèrement toutes les personnes qui nous ont appuyés dans le cadre de ce projet.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos. iii
Remerciements. v
Sommaire. ix

1. INTRODUCTION 1

2. LES PROBLEMES. 3
Qu'est-ce qu'une politique. 3
Sujets précis 5

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE. 7

4. ENVERGURE DE L'INTÉGRATION. 9
Définition de "l'importance". 9
Choix du niveau d'analyse 10
Définition de "pertinence". 10

5. MISE EN OEUVRE D'UNE ÉVALUATION INTÉGRÉE. . . . 13
Obstacles 13
L'identification des responsabilités. 14
Encourager l'imputabilité ministérielle 16
Le rôle des organismes centraux 20
Participation du public 21

6. QUESTIONS SCIENTIFIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES . 25
Le caractère adéquat et la disponibilité des données. 25
L'intégration de la science du milieu aux décisions politiques. 26
Contrôle et responsibilité de l'évaluation des politiques 27

7. CONCLUSION. 29

ANNEXE I: EXAMEN DES ÉTUDES DE CAS DE LA PARTIE I. 31
ANNEXE II: RAPPORT DU PREMIER ATELIER, AVRIL 1988. 37
ANNEXE III: PROGRAMME DES ATELIERS ET LISTE DES PARTICIPANTS, FÉVRIER 1989 41

BIBLIOGRAPHIE 43

SOMMAIRE

Depuis quelques années, on constate de plus en plus le besoin de tenir explicitement compte des facteurs environnementaux dans la politique gouvernementale. En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ("la Commission Brundtland") recommandait que la protection de l'environnement et le développement durable fassent partie intégrante des mandats de tous les organismes gouvernementaux. Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie donnait suite à cette recommandation dans son rapport publié en 1987 en proposant la création de mécanismes formels pour que les ministres et leurs ministères deviennent responsables de la promotion d'un développement économique sain au regard de l'environnement. À quelques rares exceptions près, les politiques du gouvernement fédéral n'ont pas encore été évaluées pour ce qui est de leurs répercussions sur l'environnement.

L'intégration des considérations environnementales au sein du processus de formulation des politiques pose des questions difficiles d'ordre institutionnel, procédural et méthodologique, dont les suivantes :

- **Envergure :** à quel niveau politique faut-il tenir compte des facteurs environnementaux?
- **Responsabilité :** qui doit porter la responsabilité d'intégrer les facteurs environnementaux aux politiques?
- **Critères :** quels critères environnementaux doivent s'appliquer pour ce qui est de la formulation et de l'évaluation des politiques?
- **Processus :** comment les considérations d'ordre environnemental doivent-elles s'incorporer au processus décisionnel global du gouvernement?
- **Consultation publique :** quelle place doit occuper la consultation publique pour ce qui est de l'évaluation des politiques?
- **Science, information et méthodes d'évaluation :** jusqu'à quel point les techniques informatiques et analytiques actuelles dont peuvent se servir les formulateurs de politique sont-elles adéquates?
- **Contrôle et responsabilité :** comment mesurer le succès? Quels mécanismes sont disponibles pour que les formulateurs de politique deviennent responsables des répercussions environnementales de leurs choix politiques?

Deux études de cas (dans les secteurs des politiques énergétiques et agricoles), entreprises dans le cadre du présent projet, laissent croire que les obstacles suivants, qui se renforcent mutuellement, nuisent présentement à l'évaluation intégrée des politiques : un manque d'objectifs, une volonté politique insuffisante, la définition restrictive des dossiers, la structure organisationnelle existante, l'absence de responsabilité, la bureaucratie, le manque d'information et le manque de mesures incitatives.

L'intégration des facteurs environnementaux aux politiques exigera un effort complet. Les initiatives partielles, telles que l'exigence voulant que les mémoires présentés au Cabinet tiennent compte des facteurs environnementaux, s'avéreront probablement inefficaces, à moins que des mesures complémentaires ne viennent les renforcer. Ces mesures pourraient notamment inclure les responsabilités bien établies, la nomination d'un commissaire parlementaire à l'environnement chargé d'évaluer au sein de l'administration publique, la mise en vigueur des normes d'évaluation environnementale, l'adoption

d'objectifs en matière de développement durable dans les secteurs politiques voulus, un engagement plus ferme à l'égard des sciences de l'environnement, un processus de consultation publique, la mise au point d'éléments de mesure de la réussite ainsi que la formation et l'appui des fonctionnaires.

1. INTRODUCTION

Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que les gouvernements tentent d'atténuer les incidences de l'activité humaine sur l'environnement canadien. Pendant cette courte période, notre compréhension des stratégies requises pour contrôler de telles incidences s'est radicalement transformée. La première stratégie utilisée, qui demeure toujours prédominante aujourd'hui, vise les effets locaux de la dégradation du milieu en imposant des normes applicables aux émissions ou aux rejets, et en incorporant des facteurs écologiques à la conception des projets.

Cette stratégie est essentiellement corrective et vise à améliorer les conséquences de l'activité industrielle, sans nécessairement modifier celle-ci. Bien que cette stratégie ait réussi à limiter la dégradation du milieu dans des cas précis (par ex., la pollution atmosphérique dans les villes), elle n'a cependant pas réussi à prévenir la détérioration environnementale, sous la forme de précipitations acides, de la prolifération des produits chimiques toxiques, de la dégradation des sols agricoles, de la destruction de l'habitat faunique, de l'amincissement de la couche d'ozone et des variations climatiques constituent des exemples de problèmes environnementaux qui se sont aggravés au cours des deux dernières décennies malgré l'application de stratégies d'atténuation.

L'envergure internationale des problèmes environnementaux, et le fait qu'ils peuvent à la fois provenir de l'activité économique et en limiter la croissance, a enclenché la réévaluation des approches réactives traditionnelles et l'étude de stratégies alternatives pour arrêter la dégradation environnementale. La Stratégie mondiale de conservation, publiée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN), par le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE) et par le Fonds mondial pour la nature (FMN), constituait l'une des premières tentatives d'intégrer certaines préoccupations, en matière de conservation et d'économie, au processus d'établissement des politiques. En fixant trois seuils minimaux applicables au milieu, (soit le maintien des processus écologiques essentiels, la protection de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes) pour orienter les décisions relatives à l'exploitation des ressources, la Stratégie mondiale de conservation a entraîné l'élaboration d'une quarantaine de stratégies régionales et nationales partout au monde. Le gouvernement du Canada a souscrit à la Stratégie mondiale de conservation en 1981.

Depuis la publication de la Stratégie mondiale de conservation, de nombreux rapports ont réclamé l'intégration des décisions économiques et environnementales. En 1985, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la "Commission Macdonald") (1985:509,volume II) concluait que

> *dans les prochaines décennies, il importera d'intégrer les décisions portant sur l'environnement aux décisions économiques, car, selon les commissaires, il n'y a pas de contradiction fondamentale entre le développement économique et la prévention ou l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durables.*

Dans son rapport de 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (la "Commission Brundtland") signalait le besoin urgent d'intégrer la protection du milieu à la croissance économique au niveau des politiques. La Commission déclarait que la capacité de choisir des options politiques viables exige que les aspects écologiques d'une politique soient examinés en même temps que les aspects économiques, commerciaux, énergétiques, agricoles, industriels et autres et relèvent des mêmes ordres du jour et des mêmes institutions nationales et internationales (WCED 1987:313). Voilà le principal défi institutionnel des années 1990.

En réaction à la Commission Brundtland, le Canada créait le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie en octobre 1986 afin "de promouvoir et d'encourager une croissance économique environnementalement saine". Le groupe de travail réunissant sept ministres de l'Environnement et des Ressources, des dirigeants d'entreprise et des représentants d'organismes écologiques. Son rapport de 1987 proposait plusieurs recommandations conçues pour promouvoir un développement économique qui soit aussi environnementalement durable. Spécifiquement, ce groupe de travail demandait que les gouvernements fédéral et provinciaux s'assurent que :

- les mémoires présentés au Cabinet et les dossiers importants du gouvernement en matière de développement économique démontrent leur bien-fondé et durabilité économique et environnemental,
- toutes les procédures gouvernementales relatives à l'examen et à l'évaluation des projets de développement économique comportent à la fois des critères environnementaux et socio-économiques,
- chaque important rapport développement économique, et chaque mémoire afférent, démontre que la proposition ou l'activité soit économiquement et écologiquement saine, et
- tous les programmes gouvernementaux accordant un financement ou des garanties de prêt à l'industrie soient conditionnels au conformité des normes environnementales.

Ces recommandations ont été conçues de façon à anticiper à et prévenir les problèmes environnementaux grâce à l'évaluation des incidences environnementales des diverses options en matière de politiques et de programmes, avant que ne soient prises des décisions touchant le développement économique. Les premiers ministres du Canada entérinaient le rapport du Groupe de travail lors de leur conférence économique tenue en novembre 1987.

Toutes les hésitations qu'aurait pu entretenir le gouvernement fédéral quant au degré jusqu'auquel il devait prescrire la considération des facteurs environnementaux pour l'établissement des politiques ont été effectivement dissipées le 10 avril 1989. Ce jour là, la Cour fédérale du Canada décidait, dans le cadre du dossier Rafferty-Alameda, que les directives (1984) prévues par l'arrêté en Conseil du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) obligeaient le gouvernement à évaluer toutes ses activités, y compris ses politiques et programmes, pour déterminer leurs effets sur l'environnement. Cette décision judiciaire a accéléré la rédaction d'un projet de loi sur l'évaluation environnementale pour clarifier les procédures applicables à l'évaluation des politiques.

Depuis 1980, l'idée de tenir explicitement compte des facteurs environnementaux lorsqu'on formule des politiques est largement accepté depuis 1980. Le problème qui se pose est d'ordre méthodologique : comment faut-il procéder pour intégrer les facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques? La réponse varie probablement selon les régions, les secteurs, les paliers de gouvernement et les dossiers politiques. Le présent rapport s'intéresse surtout aux questions procédurales découlant de l'adaptation des techniques d'évaluation de l'impact environnemental au processus décisionnel.

2. LES PROBLEMES

Tout processus d'intégration des facteurs environnementaux à la formulation des politiques doit être efficace et souple. Il ne saurait être à ce lourd point qu'il réduirait par exemple le nombre de décisions que peut prendre le gouvernement. Il doit aussi déboucher sur des types de développement économique plus durables au chapitre de l'environnement. Enfin, puisque les répercussions environnementales de politiques précises, ainsi que leurs causes, peuvent varier selon les divers secteurs politiques et parfois même au sein d'un ministère ou d'un organisme donné, la procédure permettant d'envisager les facteurs environnementaux doit demeurer souple. Il n'existe pas une formule unique pour intégrer les facteurs environnementaux aux politiques.

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE?

Toute analyse axée sur les politiques, y compris le présent document s'intéressant à la façon d'intégrer les facteurs environnementaux au processus politique, doit inévitablement poser la question : "Qu'est-ce qu'une politique?". De savants esprits ont maintes fois tenté de définir ce mot, mais, le concept demeure remarquablement fluide. La définition suivante vient d'ailleurs confirmer sa nature globale (Jenkins 1978:15):

> *Une série de décisions inter-reliées prises par un intervenant politique ou encore par un groupe d'intervenants quant au choix d'objectifs et aux moyens d'atteindre ceux-ci dans le cadre d'une situation précise où ces décisions doivent en principe pouvoir être réalisées par tels intervenants.*

Types de politiques

Les politiques peuvent être générales ou précises, déclarées ou implicites, modestes ou radicales, indépendantes d'autres politiques ou sous-jacentes à celle-ci. Les politiques explicites peuvent prendre divers aspects tels que des livres verts, des livres blancs, des discours ministériels, des communiqués de presse, des déclarations en Chambre, des lois, des règlements, etc. Fort souvent, cependant, les politiques résultent tout simplement de l'accumulation de décisions ponctuelles prises pendant une certaine période de temps. Bien que chacune de ces décisions, prise individuellement, semble n'avoir que des effets négligeables sur l'environnement, elles peuvent entraîner des répercussions importantes dans leur ensemble (on a parfois décrit le résultat de tels impacts cumulatifs comme "une destruction par voie d'augmentations insignifiantes"). Ainsi, une centrale thermique fonctionnant au mazout peut avoir un impact environnemental acceptable, alors que de nombreuses centrales du même type peuvent causer des précipitations acides, et que la consommation d'hydrocarbures à l'échelle globale peut entraîner des variations climatiques.

Les politiques implicites ne sont nulle part expliquées ou déclarées ouvertement. Les politiques de tarification de l'eau de nombreuses municipalités canadiennes, par exemple, auxquelles on peut imputer un gaspillage à grande échelle, se fondent sur le principe que l'eau est un bien gratuit, plutôt que sur une analyse explicite des coûts et bénéfices des diverses structures de tarification.

Les politiques ont un ordre hiérarchique, les politiques précises s'imbriquant dans une série de politiques plus générales. Il s'ensuit que les premières (que l'on appelle parfois programmes dans leur acception fonctionnelle) s'insèrent dans des politiques plus générales (parfois appelées principes ou objectifs); ces politiques précises constituent le cadre d'activités plus limitées, de projets. Les valeurs constituent l'ultime fondement de toutes les politiques. Dans son essai classique intitulé "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", Lynn White Jr. (1967:1203) lance l'idée que les attitudes à l'égard de la terre, tirées d'une perspective religieuse, influencent fondamentalement la façon dont l'humanité envisage son milieu : "Nous continuerons de faire face à une crise écologique s'empirant progressivement jusqu'à ce que nous rejetions l'axiome chrétien voulant que la nature n'a aucune raison d'exister, sauf pour desservir l'homme." Nous réexaminerons le concept de l'imbrication des politiques au capitre 4.

Si le phénomène de l'imbrication des politiques rend fort difficile la détermination de leur envergure précise, la formulation des politiques complique leur analyse. La formulation des politiques auxquelles le gouvernement accorde priorité présente normalement des caractéristiques uniques, puisqu'elle dépasse souvent le cadre des politiques conventionnelles. Notons le Programme national énergétique, l'accord constitutionnel du Lac Meech et la décision d'entamer des négociations sur le libre-échange avec les États-Unis sont des exemples récents de politiques exceptionnelles au palier fédérale. Il est rare qu'un gouvernement s'intéresse à plus de quelques politiques importantes du genre dans l'exercice de son mandat.

Après ce niveau supérieur, deux autres catégories de politiques peuvent être distinguées.[1] La première touche les décisions routinières prises en fonction d'un processus prédéterminé, bien compris, incluant l'analyse d'options au sein du cadre fiscal global du gouvernement et de ses vastes objectifs politiques. Ces décisions représentent la grande

[1] Nous remercions Bruce Doern, de l'École d'administration publique de l'Université Carleton, d'avoir suggéré ce regroupement.

majorité des politiques adoptées par les gouvernements. Enfin, il existe une catégorie de politiques comprises dans une zone grise séparant les politiques exceptionnelles et routinières. Leur nombre est limité, elles sont bien en vue, et elles ne sont pas toujours formulées suivant le processus conventionnel.

La conception d'un processus gouvernemental visant à intégrer les facteurs environnementaux à la politique tiendra compte des décisions routinières, plutôt que de celles qui ont un caractère exceptionnel. Cela ne veut pas dire que les politiques exceptionnelles doivent échapper à l'analyse environnementale, mais plutôt que certaines des approches examinées ci-après, quant à la mise en oeuvre des évaluations intégrées, ne seraient pas appropriées. Le profil même de ces décisions, cependant, doit favoriser un degré élevé de responsabilité politique quant à toutes leurs répercussions, y compris leurs impacts environnementaux.

Les politiques et l'exercice du pouvoir

La formulation de politiques représente souvent une épreuve de force où s'impose la volonté de certains intérêts acquis. Dans un discours intitulé "Le patrimoine architectural et l'environnement naturel", prononcé à Charlottetown en 1988, lors de la conférence de la Société canadienne du patrimoine, l'ancien ministre de l'Environnement, l'honorable Tom McMillan, décrivait ainsi l'importance de la puissance politique appliquée à la formulation des politiques:

> *Un nombre croissant de décisions sont prises par de puissants gouvernements détenant une forte autorité au profit de groupes bien organisés... . Dans la plupart des démocraties occidentales, l'art de gouverner est beaucoup moins une question de leadership que de courtage politique. Les politiciens en sont réduits à distribuer les parts du gâteau à ceux qui crient le plus fort, plutôt qu'à ceux qui tiennent le plus sage propos.*

Dans ce tiraillement, l'environnement est clairement laissé pour compte, puisqu'il n'est représenté par aucun porte-parole institutionnel vigoureux. Ainsi, la politique agricole vise moins la conservation de la productivité des sols à long terme que les besoins immédiats et les exigences des agriculteurs. De même, la politique énergétique est davantage conçue pour protéger ou diriger l'industrie de l'énergie, plutôt que pour tenter de répondre efficacement aux besoins de l'emploi ultime à un coût environnemental réduit. Lorsqu'on songe aux compromis présents dans la formulation de politiques, les répercussions négatives sont trop souvent infligées à l'environnement plutôt qu'à une des parties financières intéressées.

Les leçons tirées de l'évaluation des projets

L'expression "évaluation environnementale d'une politique", utilisée en clair pour décrire l'inclusion des considérations environnementales au niveau politique, peut induire en erreur, puisqu'elle sous-entend la création d'un processus distinct d'évaluation environnementale venant s'ajouter au processus de formulation des politiques. L'évaluation des impacts environnementaux (EIE) d'un projet constitue un mécanisme distinct, de la planification financière du projet, et parfois même des principaux éléments de son ingénierie. L'EIE d'un projet s'effectue parfois tardivement dans le cadre du processus de son élaboration, et vise plutôt à mitiger les répercussions anticipées plutôt qu'à remettre en question les fondements du projet.

Il est beaucoup plus difficile d'isoler les questions environnementales au niveau des politiques. En effet, une telle démarche ne serait pas productive si l'objectif de prendre en considération les facteurs environnementaux au niveau des politiques consiste à anticiper et à prévenir les dommages avant qu'ils ne se produisent. L'intégration efficace des facteurs environnementaux à l'établissement des politiques suppose que l'on considère ces facteurs à l'étape de la *formulation* des politiques. Cela peut aussi entraîner un examen de ces facteurs à l'étape de *l'évaluation* des politiques.

Bien que l'évaluation environnementale des politiques empruntera probablement plusieurs techniques à l'évaluation des projets, le fait que les rapports de cause à effet au niveau des politiques soient souvent plus complexes qu'au niveau des projets peut limiter l'utilité de ces techniques. Remarquons aussi que dans le passé le gouvernement n'a soumis qu'un nombre limité de ses politiques à un processus d'évaluation ressemblant à un projet typique d'EIE. Il est peu probable que la réticence du gouvernement à proposer au public une discussion ouverte en matière de politiques ne change. Cette réticence indique que l'importance de la formulation des politiques augmentera, par rapport à celle de leur évaluation, comme moyen de traduire les préoccupations d'ordre environnemental.

Il est évident que l'objectif consiste dans les deux cas à transformer de telles préoccupations en un choix et une mise en oeuvre de politiques. Un projet va de l'avant, ou non. La mise en oeuvre d'une politique, par contre, est rarement tranchée aussi clairement. La volonté politique animant une politique quelconque, le degré de latitude bureaucratique ou ministérielle, la disponibilité des ressources financières et humaines, ainsi que le choix d'instruments politiques assurant la conformité (par ex., la série de sanctions et de stimulants prévue), tous ces facteurs influencent donc l'application d'une politique, et, par là, la façon dont elle peut affecter le milieu. Une revue complète de la façon dont les considérations environnementales peuvent être efficacement incorporées à

l'établissement des politiques doit analyser l'efficacité relative des divers moyens prévus pour intégrer les facteurs environnementaux. Le présent rapport ne se livre pas à une telle analyse.

L'intégration des politiques peut s'effectuer verticalement (à partir des politiques jusqu'aux stratégies, programmes et projets) et horizontalement (en incluant les considérations d'ordre environnemental dans la formulation des politiques). Nous entendons ici "intégration" dans son acception "horizontale".

SUJETS PRÉCIS D'UNE ÉVALUATION INTÉGRÉE

Les questions précises posées par l'intégration des facteurs environnementaux à l'établissement des politiques gouvernementales peuvent se résumer ainsi :

- **Envergure :** À quel niveau doit-on évaluer les politiques? Puisque les politiques s'élaborent surtout progressivement, l'identification des paramètres correspondants à l'objet de l'évaluation (donc à son envergure) est ici une considération beaucoup plus importante que pour l'évaluation des impacts environnementaux (EIE) d'un projet. Est-ce que des procédures-types doivent être élaborées selon les diverses évaluations de politiques?

- **Responsabilité :** Qui doit être responsable de l'intégration des facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques? Les ministères qui prennent l'initiative (une auto-évaluation), ou encore un organisme indépendant, v.g. un commissaire de l'environnement? Dans le premier cas, quels freins et contrepoids doivent être prévus pour garantir la conformité?

- **Critères :** Quels critères environnementaux doivent s'appliquer à la formulation et à l'évaluation des politiques?

- **Processus :** À quel moment les facteurs environnementaux doivent-ils s'intégrer au processus politique? Doit-on donner un poids juridique à l'obligation de procéder à l'évaluation environnementale des politiques?

- **Controle et responsabilité :** De quels moyens dispose-t-on pour rendre les décideurs responsables des incidences de leurs choix politiques sur l'environnement? Qui assurerait le contrôle et la vérification du processus? Comment mesurer son degré de réussite?

- **Consultation publique :** Puisque les options politiques sont souvent élaborées en secret, quels mécanismes doivent être prévus pour assurer la participation du public relativement aux facteurs environnementaux? Quel type de participation publique doit avoir lieu? L'évaluation des répercussions environnementales de politiques vise-t-elle à dégager un consensus sociétal, ou s'agit-il exclusivement d'identifier les répercussions environnementales et sociales?

- **Méthodologies applicables à la science, l'information et l'evaluation :** Les données scientifiques et les techniques d'évaluation actuelles suffisent-elles pour assurer l'intégration des facteurs environnementaux au processus de formulation des politiques?

Même cette liste sommaire de questions illustre le défi que représente l'intégration des facteurs environnementaux au processus politique. Le présent rapport ne saurait répondre à toutes les questions précédentes. Nous nous intéressons plutôt aux questions touchant le processus, et nous n'examinons les questions méthodologiques que de façon secondaire. Puisque le Canada ne possède qu'une expérience limitée à l'égard de l'environnement au niveau politique, les aspects théoriques et pratiques de telles considérations n'occupent pas une place importante dans les publications canadiennes. On trouve beaucoup plus d'information aux États-Unis. Cependant, un examen rapide de l'expérience américaine quant aux évaluations d'impact environnemental des programmes ("programmatic environnemental impact statements") laisse entendre que :

- les conflits entre les politiques sont souvent passés sous silence,

- l'analyse tend à se définir de façon fort étroite,

- plusieurs de ces évaluations sont des descriptions démographiques et socio-économiques qui analysent peu les causes et les effets,

- certaines évaluations relatives aux programmes semblent avoir pour but d'expliquer les lois plutôt que d'analyser leurs répercussions environnementales, et

- enfin, la méthodologie ne semble pas avoir beaucoup progressé au cours des quinze dernières années.

Il est probable que la méthodologie servant à évaluer les incidences environnementales des propositions de politiques et de programmes puisse largement s'inspirer de l'approche déjà utilisée pour les projets. Cette méthodologie impliquera:

1. la définition d'objectifs que la politique doit servir;

2. l'identification de solutions de rechange;

3. les listes de projets exclus et de projet automatiquement assujettis à l'évaluation, le cas échéant;

4. le contrôle des propositions en fonction des critères environnementaux;

5. la préparation d'évaluations environnementales préliminaires, des énoncés d'impacts environnementaux lorsque les répercussions environnementales négatives semblent importantes;

6. la possibilité de la soumission de telles propositions politiques à un examen public.

Nous reconnaissons qu'une politique fédérale plus vigoureuse en matière d'environnement pourrait avoir des ramifications constitutionnelles. Depuis quelques années, plusieurs provinces ont indiqué que le gouvernement fédéral pourrait utiliser plus vigoureusement les trois principaux leviers en matière de politique environnementale, soit la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la Loi sur les pêcheries et le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Le gouvernement fédéral a proposé de résoudre la question du chevauchement des compétences quant à l'évaluation des projets, au moins partiellement, en constituant avec les provinces des comités conjoints. Cette approche n'a pas obtenu le succès escompté, comme en fait foi la réticence du Québec à compromettre sa propre évaluation environnementale de la deuxième phase du projet hydro-électrique de la Baie James. Lorsque les politiques se chevauchent, l'examen coordonné des facteurs environnementaux est encore plus difficile. Les conseils des ministres provinciaux et fédéraux créés dans divers secteurs tels que l'énergie, les forêts, l'agriculture et l'environnement, nous fournissent un mécanisme évident de coordination pour harmoniser les approches possiblement conflictuelles en matière d'environnement. L'analyse de ces incidences dépasse cependant le cadre du présent rapport.

3. APPROCHE ET METHODOLOGIE

Ce rapport complète la première étape de l'étude entreprise par le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) au sujet de l'évaluation environnementale des politiques. C'est le résultat de deux projets de recherche entrepris par l'Académie Rawson des sciences de l'eau pour le compte de CCREE, de septembre 1987 à mars 1989.

Le premier projet avait pour objectif d'étudier dans quelle mesure les facteurs environnementaux avaient été intégrés aux politiques gouvernementales passées. Cinq cas précis avaient été choisis pour fin d'étude, depuis celui des politiques axées sur la conservation à d'autres cas orientés vers le développement. On a retenu, dans le cadre de cet éventail de cas, une politique dont la croissance s'est échelonnée sur une longue période, ainsi qu'une autre ayant rapidement évolué. Quatre des politiques étudiées avaient une envergure nationale, tandis qu'une était locale. Ces cinq études de cas sont les suivantes : la politique agricole des provinces des Prairies; le Programme national énergétique; la Politique des parcs nationaux et des parcs maritimes nationaux; la politique fédérale sur les revendications globales des autochtones; et enfin, la gestion des déchets solides du Toronto métropolitain. (Voir à l'annexe 1 une brève description de ces cas. On peut se procurer ces études en s'adressant au CCREE.)

Les éléments suivants ont été analysés pour chaque politique : les facteurs débouchant sur cette politique, les critères employés pour identifier les impacts environnementaux anticipés, la transformation des objectifs d'une politique en législation et en réglementation, la mise en oeuvre de la politique, y compris les dispositions prises pour contrôler ses répercussions et le degré de précision des prévisions formulées.

Dans le cadre de ce premier projet, l'Académie Rawson avait également organisé un petit atelier à l'intention de hauts fonctionnaires, (sous-ministres adjoints et niveau supérieur) pour étudier quatre principales questions (voir l'annexe II pour le compte rendu des discussions de cet atelier) :

1. Est-ce que l'évaluation environnementale des politiques est nécessaire à l'intégration des facteurs économiques et environnementaux au sein du processus décisionnel du gouvernement?

2. Quels sont les principaux dossiers et obstacles à son adoption?

3. Comment peut-on surmonter ces obstacles?

4. Quels sont les principaux domaines en suspens méritant une analyse ultérieure?

À la fin du premier projet, l'Académie a pu démontrer que traditionnellement, les facteurs environnementaux n'ont joué qu'un rôle limité ou insignifiant dans l'élaboration des politiques dans les secteurs étudiés. Les principaux obstacles à l'examen efficace des facteurs environnementaux au niveau des politiques touchent les attitudes, les méthodologies, les institutions et la connaissance du milieu.

Le deuxième projet a analysé les restrictions institutionnelles et juridictionnelles affectant l'évaluation environnementale des politiques et à identifier des approches pour surmonter celles-ci. L'Académie a analysé les questions énumérées au chapitre 2 dans le contexte de deux autres études de cas; il s'agit premièrement du programme canadien d'encouragement à l'exploration et la mise en valeur (PCEEMV) du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), et deuxièmement d'une revue hypothétique d'une politique sur les pesticides. Bien que n'ayant pas un caractère "représentatif", ces études de cas ont été choisies en partie en raison de leurs caractéristiques différentes, que voici :

Énergie	Pesticides
véritable	hypothétique
nouvelle politique	réévaluation de politique
progressive	réorientation importante
interne (EMR)	interministérielle
stimulants financiers	réglementation

L'étude de cas en matière d'énergie a démontré que les questions environnementales n'avaient pas été considérées lors de la formulation du PCEEMV puisque EMR avait défini de façon restrictive la notion de la pertinence environnementale, ce qui avait eu pour effet d'exclure telles questions de l'élaboration des politiques. Bien que EMR ait récemment adopté plusieurs mesures pour faire en sorte que les politiques énergétiques tiennent compte des facteurs environnementaux, ces mesures n'ont pas encore fondamentalement influencé le processus d'élaboration des politiques. À moins que l'on n'élimine de nombreux obstacles à leur application, y compris le manque de ressources exclusives et l'absence de mécanismes de sanction, il est peu probable que les mesures adoptées jusqu'ici atteignent leur objet avoué de "faire en sorte que l'exploitation des ressources et la protection de l'environnement soient menées de front" (EMR 1988:1).

L'étude de cas relative aux pesticides agricoles portait sur l'envergure, le processus et les questions scientifiques qui seraient mis en cause si le gouvernement choisissait de renforcer son processus de contrôle des pesticides pour

réduire l'impact environnemental causé par l'utilisation des pesticides en agriculture. Ces questions comprenaient l'importance de l'équité intergénérationnelle dans la formulation des politiques, la suffisance du processus actuel d'évaluation de la réglementation par rapport à des changements importants de politique ainsi que l'utilisation de diverses techniques d'analyses permettant de prendre des décisions politiques basées sur une information scientifique incomplète ou incertaine.

Les principales questions analysées dans ces études de cas ont été examinées par un atelier réunissant une vingtaine de responsables et d'analystes de politiques issus d'organismes gouvernementaux ou non, industriels, et universitaires. (voir à l'annexe III)

4. ENVERGURE DE L'INTEGRATION

En principe, la décision la plus importante prise en matière d'évaluation environnementale est de cerner le problème, autrement dit, de déterminer ce qui est pertinent. Au niveau des projets, ces décisions sont souvent complexes et fort controversées. Elles le seront davantage au niveau des politiques.

La question d'envergure se pose chaque fois que les concepts "d'environnement" et de "politiques" sont rapprochés, puisque ni l'un ni l'autre ne connaît de limites précises : on peut envisager une politique quelconque comme un sous-ensemble d'une politique plus vaste, voire; de la même façon, tout écosystème n'est qu'un élément d'un écosystème plus vaste.

Il est presque toujours plus difficile de démêler les rapports de cause à effet d'une politique que d'un projet, tout spécialement lorsque cette politique est implicite et lorsque la relation causale entre elle et son impact est indirecte ou encore de longue durée. Un grave impact environnemental (par exemple, une variation climatique) peut avoir plusieurs causes. D'autre part, une politique gouvernementale importante (p. ex., encourager l'utilisation d'hydrocarbures) peut entraîner plusieurs effets sur l'environnement.

La question de l'envergure est fondamentale parce que la façon dont on la tranchera affectera non seulement les éléments prisn considération, mais aussi le moment, la procédure et les intervenants. Le processus relatif à l'envergure consiste donc à poser certains choix systématiques, lesquels tendront à éliminer certaines options orientant précisément le processus de formulation des politiques. Ces choix comprennent souvent des décisions relatives à l'éventail des options à analyser, aux avantages de méthodes optionnelles pour appliquer la politique et à la signification des impacts environnementaux afférents.

Le choix d'une envergure appropriée détermine en bonne partie les options politiques applicables, et le rôle que peuvent jouer les facteurs environnementaux dans la conception d'une politique. Règle générale, plus l'objectif d'une politique est défini de façon limitative, moins on peut se prévaloir d'options politiques, et plus l'envergure est réduite pour évaluer les facteurs environnementaux applicables aux décisions politiques. Le choix d'un objectif politique sous-entend donc déjà une stratégie environnementale. Les objectifs implicites du Canada en matière de sécurité énergétique, par exemple, (déduits à partir des engagements financiers du gouvernement plutôt que de ses énoncés de politiques) se fondent sur l'offre et la demande, et, sur l'augmentation des coûts environnementaux. Le fait de mettre l'accent sur la demande énergétique déboucherait sur des objectifs politiques bien différents (p. ex., l'augmentation du rendement énergétique des automobiles), ce qui permettrait de donner plus de poids aux facteurs environnementaux pour la conception de programmes visant la réalisation de tels objectifs.

Le processus de détermination de l'envergure entraîne également des considérations éthiques puisque les politiques peuvent affecter à la fois les générations présentes et futures. Le poids relatif qu'il faut donner aux intérêts de chaque génération, dans le cadre du processus d'établissement des politiques, se reflète dans la façon dont la société accorde une valeur à l'avenir, ou "hypothèque" celui-ci. Économistes, entrepreneurs, politiciens et écologistes, pour ne retenir que quatre groupes qui s'intéressent de toute évidence à l'avenir, auront probablement des opinions fort différentes quant à ce qui constitue un "taux d'escompte" approprié : alors qu'un économiste style néo-classique choisirait un taux d'intérêt à long terme comme le meilleur calcul social pour envisager l'avenir, un écologiste pourrait soutenir que ce taux exagère les coûts actuels et ne donne pas une valeur juste aux avantages éventuels, ce qui favorise donc les choix temporels au profit du présent. Pour leur part, les gens d'affaires exigeraient un taux plus élevé que celui de l'économiste pour tenir compte du risque lié à l'investissement. L'échéancier des politiciens serait sans doute le plus limité de tous – la prochaine élection – et leur "taux d'escompte" pourrait donc être le plus élevé.

Les choix posés par la société quant à la façon d'évaluer l'avenir entraînent des répercussions environnementales puisque ces choix déterminent la cadence de l'exploitation des ressources, et qu'ils prennent pour acquis un taux de changements technologiques. Comme ils se rattachent à des valeurs bien ancrées, ces choix constituent peut-être les considérations fondamentales les plus difficiles à effectuer en matière d'envergure.

DÉFINITION DE "L'IMPORTANCE"

Constater que tout est relié et que les questions environnementales doivent être prises en considération dans l'ensemble des politiques gouvernementales ne suffit pas pour établir et exploiter un processus politique davantage sensibilisé à l'environnement. Chaque année, un grand nombre de décisions politiques sont prises par les gouvernements, exigent, au moins au début, l'établissement de priorités en matière de façon à attribuer le plus efficacement possible des ressources humaines et financières limitées. Le choix de ces priorités pourrait constituer une partie du mandat du nouveau comité du Cabinet sur l'environnement (voir "Le rôle des organismes centraux"). Au niveau ministériel, cette détermination de l'envergure

s'effectuerait au sein des unités de planifications stratégiques actuelles, mais profiterait sûrement de la participation d'Environnement Canada et d'intéressés venant de l'extérieur.

À tous les niveaux, la mise en priorité de la politique des impacts environnmentaux nécessitera des améliorations de la compréhension scientifique des processus écologiques et de la qualité technique de l'information sur l'environnement. Dans son Cadre de discussion sur l'environnement (Environnement Canada 1990:8,9) le gouvernement fédéral a proposé d'augmenter de façon significative son engagement aux sciences de l'environnement et à la technologie et de compléter son rapport sur l'état de l'environnement avec un dossier annuel sur la perspective et la politique environnementales.

L'examen détaillé des impacts environnementaux d'une politique quelconque peut s'avérer fort coûteux, à tous les niveaux. Si l'on en croît l'expérience de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), et des évaluations d'impact réglementaires ("Regulatory Impact Assessments ou RIA) effectuées de 1981 à 1986, on constate que le coût de chaque évaluation s'élevait en moyenne à 675 000 $ U.S.(EPA 1987:S-4). Quoi qu'il en soit, la EPA a calculé que les avantages de telles évaluations compensaient longuement leur coût, parfois de plusieurs ordres de grandeur. Il importe toutefois d'établir une distinction entre les politiques significatives et moins significatives quant à l'intégration des facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques.

Une méthode consiste à identifier des seuils environnementaux et économiques basés sur les effets éventuels de diverses options politiques. Ces seuils ont déjà été appliqués à l'évaluation des règlements, malgré les biais économiques qu'ils récèlent. L'ancien processus d'évaluation d'impacts socio-économiques ne s'appliquait qu'aux "réglementations importantes" dont les coûts sociaux étaient évalués à plus de 10 millions de dollars par année. La EPA n'entreprend une évaluation que s'il s'agit d'un règlement dit important, défini comme suit (EPA 1987:2-4):

> *Tout règlement dont on croit qu'il produira (1) un effet annuel sur l'économie de 100 millions de dollars ou plus; (2) une importante augmentation des coûts ou des prix; ou (3) des effets négatifs importants sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité, l'innovation, ou la situation concurrentielle internationale des sociétés américaines.*

De son côté, le US "Council on Environmental Quality" (aucune date) définit le concept d'importance ("significance"), pour l'application de la National Environmental Protection Act, en fonction à la fois du contexte et de l'intensité :

> *Le contexte signifie que l'importance accordée à une activité doit être analysée par rapport à plusieurs contextes, tels que la société prise dans son entier..., la région touchée, les intérêts mis en cause ainsi que la localité... Le degré d'intensité se définit par l'ampleur de l'impact.*

CHOIX DU NIVEAU D'ANALYSE

La Commission Brundtland recommandait d'envisager les facteurs environnementaux à chaque étape du processus d'élaboration des politiques, comme on le fait pour les facteurs économiques. Pour appliquer efficacement cette méthode intégrée, il importe de hiérarchisés les évaluations afin d'éviter, de faire appel aux principes de base chaque fois qu'il faut évaluer les impacts environnementaux d'une politique. Par la même occasion, il est important de prévoir un processus suffisamment souple pour faire en sorte que le "feu vert" initial ne détermine pas le résultat final si les étapes ultérieures révèlent des conséquences environnementales imprévues. L'identification des facteurs applicables à chaque niveau de la hiérarchie est tout particulièrement importante. Cela représente un défi de méthodologie.

Le concept des niveaux ("tiering") est utilisé aux États-Unis pour déterminer l'envergure des évaluations d'impact environnemental des programmes ("programmatic environmental impact statements", ou PEIS). Le "Council on Environmental Quality" (1985:34267) en donne la définition suivante :

> *Les niveaux, appliqués aux évaluations d'impact environnemental, décrivent le processus par lequel on envisage un programme, une politique ou une proposition d'envergure générale par le biais d'une évaluation initiale de l'impact environnemental, ainsi que l'analyse d'un projet plus restreint applicable à un site donné et se rapportant au programme, au plan ou à la politique initiale, par voie d'une évaluation subséquente.*

Il n'est donc pas nécessaire de reprendre la discussion du document initial dans le deuxième énoncé, laquelle peut porter sur les questions précises constituant l'objet de la décision.

Le choix des niveaux d'analyse appropriés entraîne de vastes répercussions quant à l'envergure des facteurs environnementaux à envisager aux divers paliers de la hiérarchie politique, le choix des critères environnementaux applicables à chacun de ces niveaux et les formules appropriées de consultations publiques au cours du processus.

DÉFINITION DE "PERTINENCE"

Un des défis que pose l'intégration des facteurs environnementaux au processus politique est de déterminer

l'envergure des impacts environnementaux pour chaque palier de la hiérarchie politique. Les facteurs environnementaux ne sont normalement envisagés à l'heure actuelle qu'aux paliers inférieurs de la politique gouvernementale. EMR a identifié comme composantes de son processus de contôle environnemental la politique fédérale des terres, la politique fédérale en matière d'eau, la politique applicable à la gestion de l'habitat du poisson et le document sur la protection et la gestion du patrimoine archéologique fédéral. Le principal objectif de ce processus de contrôle est de faire en sorte que les décisions relatives à la politique énergétique, ne produisent pas de répercussions environnementales inacceptables. Cette approche ne remet pas en question le concept qui sous-tend les politiques proprement dites. Bien qu'il soit jugé obligatoire, il n'existe aucun mécanisme efficace pour appliquer ce processus. Il s'agit véritablement d'une stratégie corrective, en ce que les considérations d'ordre environnemental viennent s ajouter vers la fin du processus politique.

Un certain nombre d'options existent pour l'inclusion de facteurs environnementaux aux niveaux supérieurs de la hiérarchie politique. Fondamentalement, il s'agit de transformer les objectifs environnementaux proprement dits en objectifs de politique énergétique. Par exemple, prenons la politique visant à appliquer dès l'an 2005 une réduction de 20 % des émissions de bioxyde de carbone, politique réclamée en 1988 à la fin de la Conférence de Toronto sur l'atmosphère en évolution. Cet exemple accorde plus de poids aux facteurs environnementaux que l'approche corrective utilisée présentement en tentant d'anticiper et de prévenir la détérioration du milieu avant qu'elle ne se produise. Elle devrait donc déboucher sur des impacts environnementaux plus faibles.

Il est important de souligner que l'intégration des facteurs environnementaux au début du processus politique ne remplacera pas le besoin de tenir compte de l'environnement lors de la conception d'un programme ou d'un projet. En d'autres mots, le processus de contrôle en vigueur utilisé dans la plupart des ministères sera toujours nécessaire, mais une prise en compte explicite des facteurs environnementaux viendra s'y ajouter aux premières étapes de l'élaboration des politiques.

Compte tenu de l'approche basée sur la hiérarchie de niveaux pour l'évaluation intégrée des politiques, la définition des impacts environnementaux varie selon les divers paliers de la hiérarchie politique. L'étude de cas portant sur le PCEEMV illustre la façon dont pourrait s'édifier une telle hiérarchie en politique énergétique :

- **Niveau 1 :** *l'offre par rapport à la demande.* La question posée est le coût marginal comparatif, pour l'environnement et l'économie, d'un accroissement de l'offre et d'une réduction de la demande par exemple, en améliorant le rendement énergétique. Les considérations applicables en matière d'environnement qui découlent d'une telle comparaison sont extrêmement vastes et ne sont limitées que par la pertinence d'autres facteurs tels que la technologie, l'échéancier et l'infrastructure.

- **Niveau 2 :** *l'offre par rapport à l'offre.* Si l'on prend pour acquis la nécessité d'accroître l'approvisionnement énergétique, diverses options en matière d'approvisionnement est alors disponible, chacune d'entre elles entraînant des répercussions environnementales spécifiques, par exemple, des variations climatiques, pour les hydrocarbures; l'élimination des déchets radioactifs, pour l'énergie nucléaire. En plus des facteurs environnementaux, le choix d'une option porterait aussi sur l'utilisation finale (il est très difficile de remplacer les carburants liquides dans le secteur du transport), la disponibilité et la sûreté de l'approvisionnement.

- **Niveau 3 :** *le PCEEMV par rapport à un autre programme de mise en valeur du pétrole.* Une fois convenue qu'il faut trouver un autre type d'approvisionnement de pétrole, de savoir quelle option d'approvisionnement est la plus attrayante en égard à l'environnement et à l'économie. Parmi les considérations d'ordre environnemental, notons l'impact marginal du forage de puits supplémentaires en Alberta par rapport à la mise en valeur du pétrole lourd. Ici aussi, des considérations autres que les considérations environnementales (soit le coût marginal des diverses types d'approvisionnement en pétrole, le financement fédéral, le taux de chômage dans l'industrie du forage, etc.) limiteraient l'éventail des options en matière de politiques.

- **Niveau 4 :** *projets de forage individuels.* À l'échelon inférieur de cette hiérarchie on retrouve l'intégration des facteurs environnementaux au niveau d'un site précis. Cette intégration est déjà routinière puisque la réglementation environnementale vient s'ajouter aux normes d'ingénierie en vigueur.

La formulation des politiques comprend déjà implicitement cette hiérarchie de niveaux : chaque fois que les responsables de politiques choisissent les variables qui serviront à la conception d'un de leur programme, ils prennent une décision relative au niveau d'analyse. L'approche fondée sur les niveaux décrits ci-dessus permet de prendre des décisions pertinentes : il s'ensuit que les impacts environnementaux de la consommation d'hydrocarbures, découverts à la suite du PCEEMV s'appliquent aux deux premiers niveaux du processus de formulation des politiques, aux premiers, mais pas au troisième. Par contre, l'impact cumulatif d'un programme de forage doit probablement être examiné au troisième niveau, après que des choix fondamentaux de politiques aient été posés, mais non auparavant.

Une telle catégorisation est davantage une approche conceptuelle générale qu'un instrument précis d'analyse. En

pratique environnementale, il est difficile d'établir des catégories mutuellement exclusives. Les gestionnaires aux paliers moyens doivent faire preuve de discrétion dans l'application du concept de niveaux.

Bien qu'il faille probablement déterminer quelle incidence s'applique à quel palier du processus politique pour assurer une évaluation politique intégrée, qu'il s'agit là d'un choix des valeurs. Il est rare que ceux qui s'engagent en politique publique s'entendent sur l'importance des impacts environnementaux rattachés aux politiques, et encore moins sur l'importance relative que ces impacts doivent revêtir dans la formulation des politiques. Ils auront des perspectives fort différentes au choix du niveau d'analyse approprié. Une analyse politique intégrée expliciterait tout au moins le choix de valeur. Dans cette mesure, elle pourrait également rendre les formulateurs de politiques plus responsables de leurs décisions.

5. MISE EN OEUVRE D'UNE ÉVALUATION INTÉGRÉE

Les institutions gouvernementales responsables de la protection de l'environnement sont, en règle générale, separees de celles qui doivent gérer l'économie et les ressources naturelles. D'existence toute récente, elles sont surimposées à sur une structure administrative deja place, dont l'organisation juridique et bureaucratique est surtout de caractère sectoriel; de plus, ces institutions environnementales ont reçu des pouvoirs limités lesquels n'ont pas remis en question les concepts de base du partage actuel des responsabilités. Même lorsque leurs pouvoirs ont été augmentés, les intérêts bureaucratiques acquis des autres secteurs ont su résister à tout empiètement. Les limites imposées par Agriculture Canada et Santé et Bien-être social Canada à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement constituent un exemple récent de ce soutenu des responsabilités. Mais comme l'indique le Rapport Brundtland, "Le monde réel des systèmes économiques et écologiques entrelacés ne changera pas; c'est plutôt les politiques et les institutions touchées qui doivent changer" (WCED 1987:310).

L'intégration véritable des facteurs environnementaux à la formulation des politiques des ministères sectoriels aura tendance à déboucher sur de vastes réformes institutionnelles. Les propos suivants décrivent certaines de ces réformes sous les rubriques de la responsabilité, de l'imputabilité ministérielle, du rôle des organismes centraux et de la participation publique.

Avant d'analyser ces questions, il est utile d'énumérer brièvement les obstacles qui s'opposent à l'intégration des considérations environnementales au processus de formulation des politiques. Ces obstacles sont reliés et se renforcent les uns les autres. Une stratégie visant à intégrer les facteurs environnementaux au sein du processus politique doit donc en tenir compte systématiquement afin de réussir.

OBSTACLES

Le besoin d'institutions nouvelles pour traiter des questions environnementales a été constaté au Canada que depuis moins de 20 ans. Depuis la création d'Environnement Canada en 1971 et l'adoption en 1974 du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), la connaissance scientifique de la nature et de la portée des impacts environnementaux a beaucoup évolué. Cela se traduit par la modification de la stratégie environnementale : l'approche corrective change vers une approche fondée sur la prévention et l'anticipation. La stratégie environnementale a évolué si rapidement que de nombreux mécanismes, valeurs et structures font maintenant obstacle à l'intégration des facteurs environnementaux à chaque étape du processus décisionnel. Voici les principaux obstacles en question :

- **L'absence d'objectifs précis:** Les politiques sont mises en oeuvre pour atteindre des objectifs prédéterminés. Bien que le gouvernement se donne un grand nombre d'objectifs économiques et environnementaux, ces derniers ne fournissent pas une orientation suffisante pour formuler et évaluer les politiques intégrées. Le but ultime d'une politique intégrée est le développement économique durable en égard à l'environnement et la société, but d'ailleurs adopté par le gouvernement. Cependant, jusqu'à ce que ce but se transforme en objectifs sectoriels plus précis, le formulateur de politiques ne pourra en retirer qu'une orientation limitée quand il doit équilibrer des buts environnementaux et économiques en concurrence. Le système canadien de la "politique de courtage" (White 1967) ne récompense nullement les politiciens et les fonctionnaires qui définissent des objectifs précis. Bien au contraire, la définition de tels objectifs risque d'offenser ceux qui ne sont pas d'accord et impose également une lourde mesure de responsabilité au décideur qui le plus souvent ne contrôle pas entièrement la formulation et la mise en oeuvre d'une politique (Holtz 1989).

- **Une volonté politique insuffisante :** Une politique suppose que l'on pose des choix. Lorsque ces choix impliquent un échange entre la croissance économique à court terme et la protection de l'environnement à long terme, le fait que la société tend à valoriser davantage le présent que l'avenir infléchit les décisions en faveur de la croissance. Les institutions font aussi preuve de volonté politique. Jusqu'à ce que se produise la restructuration du Cabinet fédéral en janvier 1989, le niveau subalterne occupé par le ministre de l'Environnement indiquait la faible priorité accordée par le gouvernement canadien aux questions environnementales.

- **Une définition restrictive des questions :** Nombreux sont les responsables qui ne tiennent pas compte des implications écologiques de leurs décisions parce qu'ils définissent leurs propres agissements de façon trop étroite. Les facteurs environnementaux n'ont pas été envisagés lorsque le gouvernement s'est récemment engagé à subventionner des méga-projets énergétiques, par exemple aucun lien n'avait été établi entre l'accroissement de l'approvisionnement en pétrole et les répercussions de sa consommation. Environnement Canada se demandait, en mars 1990, dans son document intitulé "L'Environnement, à l'heure de la concertation", si "les méga-projets énergétiques sont [...] conciliables avec

un engagement à réduire les gaz à effet de serre" (Environnement Canada 1990). L'inertie intellectuelle que traduit cette question provient d'une culture d'entreprise qui valorise les objectifs économiques, et tout particulièrement la croissance, comme principal pilier de la politique publique.

- **Structure organisationnelle :** Comme la plupart des autres gouvernements, le gouvernement du Canada a retardé la formulation intégrée des politiques en confiant à un ministère distinct le soin de traiter séparément les considérations environnementales. L'environnement devient alors un secteur comme tout autre (forêts, transport, pêcheries, etc.). Au niveau ministériel, la plupart des ministères axés sur le développement économique ne sont pas dotés d'un service chargé de la protection du milieu. Lorsqu'ils en ont un, comme c'est le cas pour EMR, il ne participe pas aux principales activités du ministère en matière de politiques. Les quelques ressources normalement attribuées à ces services ne servent qu'à multiplier les effets produits par la structure organisationnelle d'un ministère. La véritable intégration des facteurs environnementaux à la politique gouvernementale exigera l'utilisation de nouvelles compétences et, peut être l'embauche de nouveaux employés dans certains ministères. Le BFEEE estime qu'une augmentation de 58 pour-cent des budgets actuels à travers le gouvernement serait nécessaire à l'application entière du PEEE aux termes de la Directive actuelle, et qu'on devrait doubler à nouveau ces ressources financières pour mettre en oeuvre une procédure obligatoire. Il s'agit donc, au total, de ressources s'élevant à 344 $ millions sur quatre ans, et de 1859 années-personnes. De ces totaux, on croit que moins de 25 $ millions et zéro année-personne supplémentaire seraient nécessaires pour intégrer les facteurs environnementaux aux politiques[2]. Bien que les coûts rattachés à l'évaluation des politiques semblent très favorables comparés aux coûts projetés de l'évaluation des projets, les restrictions budgétaires et la limite imposée par le gouvernement sur l'importance de la fonction publique pourraient gravement limiter à la prise en considération réelle des questions environnementales dans la formulation des politiques.

- **L'imputabilité :** Cet obstacle se rapporte directement à la structure organisationnelle. Puisque les décisions sont visiblement prises au niveau politique, les gestionnaires des ministères n'ont pas à rendre compte des impacts qu'ont les politiques gouvernementales sur l'environnement. Les ministres, refusent l'imputabilité des impacts environnementaux découlant de leurs décisions en mettant l'accent sur leurs réalisations sectorielles, plutôt que sur les conséquences environnementales pouvant en découler. La section "Encourager l'imputabilité ministérielle décrit une série de mesures visant à accroître l'imputabilité ministérielle.

- **La politique bureaucratique :** La formulation des politiques n'est pas du tout un exercice dépourvu de passion, ce processus donne souvent lieu à des conflits, tout particulièrement lorsque l'avenir d'un programme est en jeu. Dans telles circonstances, les responsables de politiques hésitent souvent à fournir aux éventuels critiques l'information voulue pour poser un choix véritable, surtout si cette information peut servir à mobiliser un appui allant à l'encontre de leur solution préférée. La concurrence interne et la tendance à ne pas dévoiler l'information constituent déjà des obstacles à l'efficacité de l'établissement des politiques. En autant que l'examen des questions environnementales puisse menacer les rapports de force actuels au sein des institutions bureaucratiques, tel examen peut exacerber l'effet de ces obstacles.

- **Le manque d'information :** Les critères politiques qu'utilisent les ministères pour contrôler les projets en fonction de leurs impacts environnementaux ne se traduisent pas toujours par des normes fonctionnelles à l'intention des gestionnaires. Ces gestionnaires doivent compter sur leur propre analyse intuitive des impacts d'une politique. Question plus fondamentale encore, dans plusieurs cas, l'information environnementale nécessaire à l'évaluation des impacts d'une politique n'existe pas, ou encore s'avère imprécise (voir "Le caractère adéquat et la disponibilité des données").

- **L'absence d'encouragement :** Les formulateurs de politique sont rarement récompensés pour avoir évité des problèmes environnementaux. Le fait d'ajouter des facteurs environnementaux au processus politique est jugé, souvent avec raison, comme complexe, fort long, subjectif et éventuellement créateur potentiel de conflits. Lorsque les considérations d'ordre politique exigent une réaction rapide à une demande provenant de l'extérieur, on n'a souvent pas le loisir d'analyser attentivement tous les facteurs économiques, et encore moins les facteurs environnementaux.

L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS

L'hypothèse voulant que tous les ministères et organismes gouvernementaux doivent tenir compte des incidences environnementales de leurs politiques ne signifie pas que les facteurs environnementaux deviennent pour autant prépondérants dans l'élaboration des politiques. La présente structure gouvernementale a été conçue pour assurer une cohérence des politiques, et les ministres doivent rester libres

[2] Voir l'Annexe IV du projet de Mémoire au Cabinet d'Environnement Canada sur "La réforme de l'évaluation environnementale du fédéral", le 9 novembre 1989.

de faire leurs propres compromis; cela signifie cependant qu'on doit leur imputer la responsabilité de ces dernières.

Deux questions se posent lorsqu'est établi le principe que tous les formulateurs de politique doivent évaluer les répercussions environnementales de leurs activités : qui doit avoir la responsabilité de l'intégration des facteurs environnementaux dans le processus politique? Cette responsabilité doit-elle être obligatoire?

Qui doit être responsable?

Règle générale, les facteurs environnementaux s'intègrent mieux à une politique donnée lorsqu'on les envisage au moment du choix des objectifs, parce qu'un examen précoce de ces questions signifie que l'on aura davantage tendance à anticiper et à prévenir les dommages causés à l'environnement, plutôt que d'y apporter des mesures correctives par la suite. En d'autres mots, les techniques mises au point pour l'évaluation environnementale sont plus efficaces lorsqu'on les utilise comme instrument de planification plutôt que d'évaluation. Non seulement un examen précoce des questions environnementales vient-il appuyer le principe d'un développement économique écologiquement durable, tel que décrit par la Commission Brundtland, mais encore cet examen incite les responsables des politiques à assumer la responsabilité des répercussions environnementales de leurs propres initiatives.

Cette approche, dite d'auto-évaluation, place les responsables de politiques en situation apparente de conflit d'intérêts : peuvent-ils être véritablement objectifs lorsqu'ils doivent déterminer d'une part si, et d'autre part comment, leurs propres politiques seront évaluées quant à leurs effets sur l'environnement quand une telle évaluation signifie une perte de contrôle du processus d'établissement des politiques? De plus, les formulateurs de politiques ne seront-ils pas tentés de choisir la voie facile qui consiste à tenter d'éviter les consultations publiques? Ces questions ont incité les critiques de l'auto-évaluation à soutenir que le ministre de l'Environnement doit décider du niveau d'évaluation environnemental requis et de la tenue d'audiences publiques.

Le choix entre l'auto-évaluation et l'examen ne doit pas être absolu. L'auto-évaluation peut se produire au niveau du gestionnaire ou du ministère. Pour que le processus conserve sa crédibilité, une approche fondée sur l'auto-évaluation peut et même doit comprendre des examens relatifs aux politiques les plus significatives pour l'environnement. C'est dire qu'au niveau du projet, la question demeure de déterminer le moment où l'examen devient nécessaire ou approprié.

Cela peut dépendre en partie du niveau politique que l'on évalue. Par exemple, l'adoption de grands objectifs politiques basée sur des jugements de valeur tendra à être moins légitime, et sera donc plus susceptible d'être remise en question, en l'absence d'une consultation auprès des intéressés. L'examen peut donc être souhaitable au niveau politique supérieur. D'autre part, l'intégration des facteurs environnementaux à un niveau inférieur du processus politique suppose que l'on tienne compte de questions plus techniques, impliquant peut-être d'autres intéressés et exigeant des mécanismes d'évaluation différents.

Dans un monde imparfait, on ne peut toujours s'attendre à ce qu'une telle intégration se produise automatiquement. Pour ce qui est du PCEEMV, on n'avait jamais même pensé que les facteurs environnementaux s'appliquaient à l'élaboration du programme, et ceux-ci ont donc été délaissés.

Il sera donc important que les gestionnaires de niveau moyen reçoivent un appui approprié pour cerner les questions environnementales et pour s' assurer leurs responsabilités. Un tel appui pourrait comprendre une formation, la mise sur pied d'un mécanisme consultatif avec Environnement Canada ou la création de groupes de travail interministériels intéressés aux questions de l'environnement. De plus, il sera essentiel que le processus d'auto-évaluation fasse régulièrement l'objet de vérification pour éviter tout abus.

Une auto-évaluation ministérielle (c.-à-d. faite par un gestionnaire et par une unité de coordination centrale telle que le Bureau des affaires environnementales de EMR) est la principale méthode par laquelle les facteurs environnementaux s'intègrent au processus politique fédéral. Elle ne devrait pas être appliquée en l'absence d'un système de freins et de contrepoids conçu pour prévenir les dérobades et encourager l'imputabilité. En l'absence d'un tel système, la confiance du public à l'égard des résultats de l'évaluation serait minée.

Est-ce que la responsabilité doit être obligatoire?

D'aucuns croient que l'obligation juridique d'obtenir une information environnementale doit constituer un contrepoids nécessaire aux exigences présentes entourant le secret du Cabinet, si l'on veut convaincre le public que l'évaluation environnementale des programmes et politiques proposés s'effectue de façon adéquate et constante. L'honorable Lucien Bouchard, l'ancien ministre de l'Environnement, a partiellement adopté cet argument en novembre 1989 pour soutenir que l'évaluation environnementale des politiques devrait avoir force de loi.

Cette discussion peut être envisagée d'une autre façon. Il n'existe actuellement au niveau fédéral aucune exigence juridique globale de considérer un facteur quelconque au sein du processus de formulation des politiques, qu'il soit économique, financier ou social. On tient compte de ces facteurs par habitude et en raison du bon sens. Pourquoi alors traiter différemment les facteurs environnementaux? Bien qu'une telle exception à la règle aurait évidemment une

valeur symbolique, le fait de rendre obligatoire l'examen des facteurs environnementaux pourrait rendre plus difficile toute négociation politique. Cela pourrait aussi enfermer dans un carcan le processus de formulation des politiques en menaçant le caractère informel qui caractérise actuellement ce dernier. D'aucuns ont suggéré que l'éventualité de litiges aurait l'effet de "refroidir" le processus, ce qui engendrerait des délais et dérobades.

Fort évidemment, aucune de ces préoccupations ne s'oppose à une directive administrative voulant que l'on examine les facteurs environnementaux lors de l'établissement d'une politique. Actuellement, on évalue régulièrement l'impact des politiques proposées pour ce qui est des relations fédérales-provinciales; le même principe peut s'appliquer aux répercussions de ces politiques sur l'environnement. Comme incitation additionnelle, on pourrait aussi demander aux ministères d'élaborer des plans d'action, pour réaliser leurs objectifs en matière de développement durable, en fonction desquels leur rendement serait évalué (voir "Mécanismes externes" sur le commissaire parlementaire de l'Environnement). Donc, bien que la responsabilité de l'inclusion des facteurs environnementaux au sein du processus de formulation des politiques doit avoir un caractère obligatoire afin d'être efficace, il n'est pas sûr qu'une législation doit être prévu à cette fin.

ENCOURAGER L'IMPUTABILITÉ MINISTÉRIELLE

Puisque diverses institutions gouvernementales ont la responsabilité d'intégrer les considérations environnementales au sein de leurs processus de formulation des politiques, on peut poser la question suivante : *à qui* au juste doivent-elles rendre compte de la façon dont elles exécutent leurs responsabilités et obtiennent des résultats? En général, on se décharge d'une responsabilité grâce aux processus suivants : rapports, examens, contrôle ou surveillance, grâce auxquels une autorité désignée évalue la performance par rapport à des normes ou étalons appropriés. Viennent ensuite normalement des sanctions ou récompenses susceptibles d'influencer le résultat voulu. Un cadre d'imputabilité conçu pour marquer des progrès quant à l'intégration des considérations environnementales au sein des processus gouvernementaux de formulation des politiques doit comprendre: (1) la norme ou l'étalon d'évaluation; (2) le processus de rapport et d'examen; (3) l'autorité de contrôle désignée; (4) des stimulants efficaces.

Le processus d'examen de l'imputabilité peut s'effectuer de plusieurs façons, y compris certaines exigences normales dans le cadre d'un rapport annuel, des enquêtes ponctuelles effectuées par un ou plusieurs organismes de contrôle. L'autorité désignée pour appliquer l'imputabilité peut faire partie du gouvernement ou non, et elle peut avoir une nature plus ou moins spécialisée ou politique, en fonction d'un certain nombre de facteurs. Les sanctions et les récompenses rattachées à l'imputabilité en matière de prises de décisions environnementales sont également de nature variée. Selon le genre d'institution décisionnelle en question, il peut s'agir de stimulants financiers, d'une publicité positive ou négative, ou même d'avantages ou de sanctions à caractère électoral.

La conception d'une approche pour encourager la responsabilité à l'égard des implications environnementales des politiques doit considérer les mécanismes d'imputabilité auxquels les fonctionnaires doivent déjà se soumettre dans d'autres domaines. Ils doivent tenir compte d'un vaste ensemble de règlements internes en matière d'embauche, de classification des emplois, de bilinguisme, de dépenses, de sécurité etc., et doivent aussi respecter des pratiques moins formelles mais toujours obligatoires en égard aux rapports hiérarchiques, à la consultation intra et interministérielle etc. Le fardeau cumulatif que représentent ces règlements et normes est lourd, et il prive également les gestionnaires de leur imputabilité tout en multipliant leurs obligations. L'ajout de mécanismes visant à intégrer les facteurs environnementaux au sein du processus d'établissement des politiques ne doit pas être à ce point lourd qu'il réduit la capacité des gestionnaires d'effectuer leurs fonctions.

Il y a trois limites applicables à l'accroissement de l'imputabilité du gouvernement fédéral quant aux conséquences environnementales de ces politiques.

La première limite est de nature constitutionnelle. Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, pour ce qui est des questions environnementales, n'est pas clairement précisé dans la constitution. Ce partage a engendré la création d'organismes fédéraux-provinciaux, tels que le Conseil canadien des ministres de l'environnement, pour coordonner la mise en place d'objectifs nationaux en matière de politique gouvernementale. Lorsqu'une responsabilité est ainsi partagée, le public canadien ne sait plus au juste à quel palier de gouvernement attribuer la réussite ou l'échec d'une politique quelconque. La délégation des responsabilités administratives du gouvernement fédéral (p. ex., la Loi sur les pêcheries) ou le report à des normes provinciales (p. ex., l'évaluation environnementale) brouille davantage la question d'imputabilité.

Deuxièmement, l'environnement canadien subit des impacts provenant de sources extérieures que les divers gouvernements canadiens ne sont pas en mesure de contrôler directement. Il est parfois difficile d'attribuer la responsabilité ou le blâme à l'égard d'activités nationales pour ce qui est de la détérioration du milieu, ou encore de souligner les efforts nationaux débouchant sur des améliorations.

Enfin, parce qu'on connaît mal la nature des changements écologiques, il est difficile de déterminer si certaines politiques sont nocives ou améliorent la qualité de l'environnement. De plus en plus, on constate que certaines répercussions sont cumulatives se produisent à long terme, proviennent de causes nombreuses, dépassent les mandats électoraux des gouvernements et réduisent donc la base en fonction de laquelle les décideurs politiques peuvent être tenus responsables de leurs choix politiques.

Mécanismes internes

Mémoires présentés au Cabinet

Les mémoires présentés au Cabinet adoptent un format normalisé pour la soumission d'information, auquel pourraient s'ajouter les facteurs environnementaux. EMR s'est déjà engagé à fournir, "le cas échéant, une évaluation à la fois des conséquences environnementales d'une proposition et de ses éventuels avantages économiques." Pour faire en sorte que les analyses environnementales soient de qualité constante, Environnement Canada pourrait détenir le pouvoir de suggérer des normes pour la préparation des sections applicables.

Les mémoires sont normalement assujettis aux consultations interministérielles; cette procédure aide à rendre la proposition soit acceptable et garantit la qualité de l'analyse sous-jacente. Après que le bureau du Conseil privé (BCP) a déterminé que ces mémoires répondent aux normes, ils sont inscrits à l'ordre du jour du Cabinet. L'institutionnalisation de ce processus pour les questions environnementales pourrait garantir un examen régulier de celles-ci.

Plusieurs participants au premier atelier ont cependant lancé l'avertissement que la préparation d'une section environnementale dans les mémoires au Cabinet pourrait facilement se transformer en exercice purement mécanique qui dévaluerait la valeur d'échange, à moins qu'elle ne soit renforcée par des mesures complémentaires.

Évaluation des programmes

Tous les programmes gouvernementaux doivent actuellement être régulièrement évalués. Cette exigence fournit un point de repère interne pouvant servir à sensibiliser les fonctionnaires à l'importance des facteurs environnementaux. EMR s'est déjà engagé à inclure des critères environnementaux et socio-économiques afférents pour ce qui est de l'évaluation de ses programmes.

Vérifications internes

Cette option est attrayante puisqu'elle ressemble au système de contrôle du secteur privé et offre la possibilité de relier directement les sanctions et les récompenses, sous forme de promotion ou d'avantages financiers, au rendement des gestionnaires individuels. Les normes seraient prédéterminées grâce à un exercice annuel englobant planification, budgets et priorités, et les attentes seraient donc clairement établies.

Un processus de vérification interne est recommandé pour faire en sorte que les objectifs d'exploitation soient vigoureusement poursuivis. Est-ce que le programme de recyclage d'un ministère a atteint ses objectifs? Est-ce que le département a atteint l'objectif de réduire la consommation de pétrole face aux voyages d'affaires? Est-ce que les normes environnementales applicables à la construction et aux lieux de travail ont été respectées pour ce qui est des constructions nouvelles et des rénovations? Notons cependant qu'un processus de vérification interne possède également des limites inhérentes lorsqu'on l'applique aux politiques. Dans la mesure où le but visé par une politique gouvernementale consiste à influencer le comportement individuel ou organisationnel échappant à son contrôle direct, on peut évaluer les mesures internes prises afin de mettre en oeuvre telles politiques; mais non le succès de ces politiques.

Plans de rendement opérationnel

Chaque année, les ministères doivent préparer un plan de rendement opérationnel identifiant leurs objectifs pour la nouvelle année fiscale, ainsi que les politiques et programmes qu'ils veulent mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Puisque ces plans sont réunis de façon hiérarchique, depuis la plus petite unité jusqu'au ministère tout entier, ils constituent un mécanisme de mesure du rendement à chaque échelon du gouvernement. Une intégration efficace des considérations environnementales au processus politique doit inclure ces dernières au cycle de planification globale du gouvernement.

Évaluation du rendement

Le rendement de chaque fonctionnaire est évalué au moins une fois l'an, habituellement en fonction d'objectifs préalables figurant dans un plan de travail. L'inclusion d'une dimension écologique au sein de ces objectifs, le cas échéant, aiderait à promouvoir une responsabilité pour la protection du milieu à tous les niveaux ministériels. Aux niveaux supérieurs (soit les hauts fonctionnaires en montant), les hausses salariales sont directement reliées aux évaluations du rendement, ce qui fournit un stimulant économique pour la réalisation des objectifs convenus. La Commission de la fonction publique et de nombreux ministères ont adopté d'autres programmes de stimulants pour récompenser les augmentations de productivité ou la diminution du gaspillage. De tels programmes pourraient être élargis de façon à comprendre les questions environnementales.

Il faut noter qu'au moins une importante société multinationale (Du Pont) a déjà annoncé que la rémunération de ses cadres serait directement liée à leur "rendement environnemental" et à d'autres facteurs plus traditionnels (Bruntland Bulletin 1989:SF5).

Evaluation des règlements

Les initiatives prises par le fédéral en matière d'évaluation des règlements statutaires peuvent fournir un modèle utile pour l'intégration des questions environnementales au processus politique. De 1978 à 1980, le bureau du coordonnateur de la réforme réglementaire a administré le processus d'évaluation de l'impact socio-économique. En fait, fort peu d'évaluations ont eu lieu au cours de cette période, partiellement en raison du fait que ce processus s'est avéré trop exigeant.

Le bureau et le processus ont été remplacés en 1986 par la direction des affaires réglementaires (DAR), du Bureau de privatisation et affaires réglementaires, et par l'Étude d'impact de la réglementation. La DAR publie annuellement depuis 1986 un Projet de réglementation fédérale, dont l'objet consiste à :

> *interroger les Canadiens pour connaître leurs opinions quant aux nouveaux règlements, aux amendements proposés pour les actuels règlements, et aux réformes du système de réglementation, et pour faire en sorte que les ministres connaissent ces points de vue avant que les décisions ne soient prises.*

Ce plan décrit brièvement les changements de réglementation prévus au cours de l'année qui vient, et fournit le nom, l'adresse et le numéro de téléphone d'une personne-ressource pour chacun. Le plan informe donc le public au sujet d'éventuels règlements et peut fournir à ce dernier l'occasion d'effectuer des représentations sur les répercussions environnementales.

Le Projet comprend aussi le "Code du citoyen : équité en matière de réglementation" (ODRA 1986) lequel déclare entre autres que :

1. *Le gouvernement encouragera et facilitera la consultation et la participation entières des Canadiens au processus de réglementation fédéral.*

2. *Le gouvernement fournira aux Canadiens un préavis suffisant des projets de réglementation.*

Mécanismes externes

Bien qu'ils soient nécessaires, les mécanismes internes tels ceux décrits à la section précédente ne suffiront probablement pas à promouvoir la responsabilité sectorielle à l'égard des facteurs environnementaux. Deux raisons militent en faveur de l'ajout de mécanismes extérieurs au gouvernement. Premièrement, les mécanismes intérieurs possèdent des limites inhérentes. Les réformes nécessaires pour intégrer les facteurs environnementaux à la formulation des politiques modifieront les rapports bureaucratiques traditionnels et provoqueront une résistance, à moins qu'on ne les renforce par d'autres moyens.

Deuxièmement, jusqu'à présent l'ensemble des pressions exercées pour que la formulation des politiques fasse une plus grande place aux questions environnementales ont été exercées par le public et par les groupes écologiques. Les hauts fonctionnaires présents au premier atelier ont fait remarquer que l'on ne peut s'attendre à ce que les institutions qui doivent leur existence au statu quo remettent vigoureusement ce dernier en question. Ces participants convenaient que des pressions extérieures s'avéreront nécessaires pour produire des changements et pour rehausser le niveau de sensibilisation du gouvernement au sujet de l'environnement.

Commissaire auprès du Parlement

On a fréquemment indiqué qu'un commissaire indépendant à l'environnement se rapportant au Parlement serait un moyen utile de renforcer l'imputabilité ministérielle. Il existe présentement plusieurs organismes qui contrôlent l'activité du gouvernement en fonction d'un intérêt précis - linguistique, financier, droits de la personne et le reste. Un poste de commissaire à l'environnement serait constitué en fonction de ces précédents. Ce bureau aurait la responsabilité de contrôler le rendement des organismes gouvernementaux et des ministères en fonction de normes conçues pour la protection du milieu ou pour la conservation des ressources. La Nouvelle-Zélande, avec l'appui de fonctionnaires canadiens, a créé un tel poste de commissaire parlementaire à l'Environnement pour se décharger de ces responsabilités.

Aux termes de la "New Zealand Environment Act 1986", le Commissaire détient des pouvoirs lui permettant :

- d'examiner le rendement du réseau d'organismes et de processus mis en place par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande pour assurer la gestion de l'environnement,

- d'examiner l'efficacité de la planification et de la gestion entreprises par les autorités publiques,

- d'étudier toute autre question ayant nui ou pouvant nuire à l'environnement,

- de faire un examen et de soumettre un rapport sur les projets de loi à incidence environnementale déposés devant la Chambre des représentants,

- d'entreprendre des enquêtes à la demande de la Chambre des représentants,
- d'exiger que des personnes ou des organismes fournissent des informations (le commissaire s'est déjà prévalu de ce pouvoir pour demander des copies de documents du Cabinet), et
- de témoigner lors d'audiences réglementaires.

Il a été suggéré qu'un Commissaire parlementaire à l'Environnement pourrait aussi représenter les intérêts des générations futures auprès desquelles la génération actuelle est moralement responsable de la protection de la qualité du milieu.

Le bureau du Commissaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande ne fonctionne que depuis quelques années, mais son expérience est clairement applicable à la situation canadienne. En mai 1989, le Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (BFEEE) estimait que la mise sur pied d'un bureau du Commissaire parlementaire entraînerait des dépenses annuelles s'élevant à 3 millions de dollars, et exigerait 15 années-personnes. Ce coût, ainsi que la possibilité de gêner certains ministres et le gouvernement, ont cependant été jugés trop élevés pour que l'on puisse recommander cette initiative.

Comités parlementaires

Les comités parlementaires constituent un moyen attrayant de promouvoir la responsabilité dans notre système gouvernemental en raison de la participation directe des représentants élus. Cependant, les comités parlementaires possèdent leurs limites. Règle générale, ils comprennent une majorité de députés appartenant au parti dirigeant. Conséquemment, leurs délibérations sont souvent entachées de partisanerie. De plus, les membres de ces comités ont rarement une compétence précise. Il est sûrement possible que l'on puisse acquérir une telle expertise au cours de quelques années de service, mais les ruptures sont inévitables puisque les députés sont nommés à d'autres comités, démissionnent, ou ne sont pas réélus. Le manque de ressources est une autre limite affectant l'exercice de leurs fonctions au sein des comités.

Contrôle public

Le contrôle public de la formulation des politiques gouvernementales en matière d'environnement peut s'effectuer de diverses façons. Un moyen fort simple consisterait à obliger des ministères à inclure à la fois dans leur rapport annuel et dans la partie III du budget des dépenses déposé au Parlement une analyse des réalisations des ministères et de leurs intentions pour ce qui touche l'intégration des questions environnementales à la formulation de leurs objectifs, politiques et programmes. Toutefois, la tendance naturelle des ministères à insister sur leurs réalisations et à minimiser leurs échecs, s'ajoutant aux ressources limitées dont disposent les parlementaires pour vérifier les déclarations ministérielles, auront tendance à limiter l'efficacité de cette approche.

Une mesure complémentaire consiste à créer un conseil des citoyens sur l'environnement, lequel soumettrait des rapports périodiques et publics sur les réalisations des divers ministères quant à l'intégration des considérations environnementales au sein de leurs politiques. Enquête Pollution et la Fédération canadienne de la nature ont déjà préparé des "bulletins environnementaux" pour évaluer les activités gouvernementales; cet exercice contribue à l'imputabilité ministérielle en mesurant le rendement par rapport à une série de normes publiques, et en publiant les résultats obtenus. Une activité semblable pourrait s'effectuer de façon plus complète, possiblement par une coalition environnementale de citoyens qui entreprendraient un examen des politiques gouvernementales en matière d'environnement. L'autorité ou la "légitimité" d'un tel organisme, ainsi que sa stabilité, son financement et son caractère "représentatif", pourraient cependant s'avérer problématiques.

Un des grands défis que doit relever le contrôle public est l'absence de barèmes scientifiquement valables, constants et bien compris pour déterminer si le milieu s'assainit ou se détériore, barèmes permettant à la collectivité de juger le rendement des ministres en matière d'environnement. L'amélioration de la responsabilité ministérielle suppose que l'on donne la priorité à la mise au point d'une norme pour évaluer le degré de réussite. Malheureusement, les difficultés d'ordre méthodologique réduiront probablement l'efficacité de ce mécanisme (voir le chapitre 6).

Présentement, chaque ministère fédéral a la responsabilité de soumettre un rapport trimestriel au BFEEE sur toutes les dispositions en matière de contrôle; les ministères doivent également conserver un dossier au sujet de ces contrôles explicitant le processus logique qui sous-tend une prise de décision. Ces rapports, accessibles au public, s'appliquent présentement aux projets. Ces rapports pourraient également comprendre les politiques afin de donner un aperçu précis de la façon dont un organisme respecte l'obligation de prendre en considération les facteurs environnementaux dans son processus de formulation de politiques.

Bien qu'en théorie le public canadien a toujours la possibilité de se débarrasser d'un gouvernement s'il est mécontent de son activité environnementale, en réalité cette ultime sanction électorale n'est pas très efficace. Le régime parlementaire canadien tend à éliminer les élections disputées autour d'un seul dossier; très peu de gouvernements canadiens ont subi une défaite électorale à cause de leurs agissements par rapport à un seul dossier.

Un contrôle public de la feuille de route d'un gouvernement quant à l'intégration des facteurs environnementaux en matière de politiques ne saurait réussir qu'en présence de barèmes bien compris indiquant quelle est la qualité de l'environnement; le public doit avoir suffisamment accès à l'information gouvernementale pour déterminer si les procédures prévues ont été appliquées.

Autres mécanismes

Les litiges, un moyen couramment utilisé aux États-Unis, est un programme systématique qui assurerat que les obligations procédurales applicables à l'évaluation environnementale et à l'approbation de projets soient intégralement respectées. Au cours des années, il y a eu plusieurs propositions soumises pour l'adoption d'une charte des droits de l'environnement. Une telle mesure inciterait à la responsabilité en fournissant aux individus un plus grand accès aux des recours pour protéger leurs droits environnementaux.

Les accords et traités internationaux axés sur l'environnement constituent déjà un autre mécanisme extérieur qui, dans certains cas, établit des normes de rendement. La capacité que possèdent divers organismes des Nations Unies d'entreprendre des enquêtes au sujet des politiques des pays membres, ou encore d'offrir un forum aux Canadiens préoccupés par l'activité de leur propre gouvernement (p. ex., l'intervention des Cris de la Baie James dans les délibérations d'un organisme des Nations Unies), constitue un mécanisme informel pouvant avoir une influence pour améliorer le rendement.

On peut également encourager la prise de responsabilités en effectuant des comparaisons internationales de l'efficacité énergétique ou toute autre norme de rendement applicable. Ainsi, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) examinent périodiquement le rendement des états membres dans certains domaines politiques précis. Tels examens peuvent influencer l'élaboration des politiques nationales lorsque les objectifs et les activités d'un pays varient trop considérablement de ceux des autres états membres de l'organisation.

LE RÔLE DES ORGANISMES CENTRAUX

Les organismes centraux, tels que le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances jouent un rôle important au sein du gouvernement canadien en élaborant et en imposant un cadre politique régissant les activités des autres ministères. Pour intégrer les facteurs environnementaux au processus de formulation des politiques du gouvernement, il faudra sans doute faire appel à un organisme central, nouveau ou actuel, afin de coordonner cet effort. Non seulement l'organisme en question établirait-il les critères que devraient respecter les autres ministères, mais il jouerait un important rôle symbolique en soulignant l'engagement politique du gouvernement à l'égard de cette question.

Cet organisme pourrait relever du ministre de l'Environnement, mais ne devrait probablement pas faire partie d'Environnement Canada. Évidemment, ce ministère conservera ses responsabilités fonctionnelles touchant les parcs nationaux, la faune, les questions relatives à l'atmosphère, etc., même après que les autres ministères commencent à assumer davantage leurs responsabilités pour les répercussions environnementales de leurs propres politiques. Environnement Canada devrait également conserver des responsabilités dites "horizontales" à l'échelle du gouvernement en matière d'environnement. Il se peut qu'Environnement Canada doit renforcer ce rôle en adoptant des normes servant à évaluer le rendement des autres ministères. Si le mandat d'Environnement Canada était trop important, cependant, cela pourrait nuire au partage accentué de la responsabilité pour les dossiers environnementaux en incitant les ministères à laisser Environnement Canada porter l'odieux des carences de leurs propres programmes en matière d'environnement.

Compte tenu des jugements de valeur qui sous-tendent l'intégration des facteurs environnementaux au sein de la formulation des politiques, peut-être le rôle le plus important d'un organisme central établi ou nouveau serait-il de faire connaître l'équilibre "souhaitable" les considérations d'ordre environnemental et les autres. Les mémoires que négocie le Conseil du Trésor auprès des ministères, en vertu de la politique de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles (APRM), pourraient constituer un modèle de l'institutionnalisation du rapport entre l'organisme central responsable de l'environnement et les autres ministères.

Les objectifs de l'APRM sont: de donner aux ministres et aux gestionnaires principaux une autorité et une souplesse accrues pour faire face à la conjoncture en pleine évolution et d'accroître la responsabilité des ministres et des principaux gestionnaires quant à l'obtention de résultats. La mise en oeuvre de l'APRM s'effectue par la négociation de mémoires d'entente entre le Conseil du Trésor et les divers organismes. Ces mémoires d'entente établissent un cadre de responsabilité, y compris les objectifs précis et des rapports annuels de gestion servant à contrôler et à évaluer leur rendement par cycles de trois ans.

Un tel organisme central pourrait avoir comme rôle secondaire d'appuyer le nouveau comité du Cabinet sur l'environnement. Ce comité, présidé par le ministre de l'Environnement, a une importance symbolique et peut constituer un mécanisme stratégique utile pour encourager une prise de responsabilités, à l'échelle du gouvernement, pour les dossiers

environnementaux. Ce comité réunit les ministres de l'Agriculture, des Forêts, de l'Énergie et des Pêches et n'a aucune responsabilité budgétaire. En plus de ses fonctions apparentes de coordination et de formulation des politiques, le comité pourrait:

- s'occuper de formuler des définitions fonctionnelles du développement durable;
- préciser des secteurs prioritaires pour l'intégration des considérations environnementales au sein des politiques;
- élaborer des cadres pour une intégration plus étroite des dossiers environnementaux et économiques dans les quatre secteurs intéressant le comité;
- revoir et proposer des recommandations quant aux stimulants économiques nocifs pour l'environnement; et
- enfin, examiner le besoin de prévoir de nouveaux mécanismes institutionnels pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'environnement.

Si l'on pousse le modèle d'un organisme central jusqu'à sa conclusion logique, le ministre de l'Environnement devrait s'inspirer du rôle joué par le ministre des Finances à l'endroit des dossiers économiques pour ce qui est des dossiers environnementaux. Tout comme le ministre des Finances établit chaque année un cadre fiscal au sein duquel tous les ministères doivent fonctionner, le ministre de l'Environnement pourrait de temps à autre mettre au point un cadre politique pour l'environnement afin de préciser les objectifs environnementaux en fonction desquels les ministères devraient formuler leurs propres politiques.

PARTICIPATION DU PUBLIC

Un prérequis important pour la réussite des évaluations de politiques est la présence de perspectives claires et divergentes. Aux États-Unis "le système de déclaration d'impact repose sur le fait que les intérêts extérieurs, à la fois publics et privés, possèdent des ressources suffisantes pour remettre en question les énoncés mixtes de techniques et de valeurs posés par les organismes qui préparent l'analyse d'impact" (Taylor 1984). Lorsqu'il y a peu d'intérêts en opposition, ou lorsqu'il y a un manque de ressources, l'évaluation des politiques est voué à l'échec. L'opposition ne suppose pas nécessairement la tenue d'audiences publiques formelles mettant en présence des adversaires, comme c'est le cas aux États-Unis. Un tel processus ne saurait s'adapter facilement au système parlementaire canadien. Cela suppose, que des mesures suffisantes soient prises pour assurer la conformité des ministères et organismes lorsqu'aura été accepté l'objectif d'intégrer les facteurs environnementaux à la formulation des politiques.

Une des mesures les plus efficaces pour faire en sorte que les ministères tiennent compte, en théorie et en pratique, des questions environnementales serait de faciliter la participation du public à la formulation des politiques. L'expression "participation du public" est variable et comprend un vaste éventail d'activités, dont chacune comprend des objectifs et des degrés d'engagement divers allant de l'information publique à la consultation et à la participation directe en matière de prise de décisions. Aucun forum de participation publique est "l'idéal". Un programme efficace de participation publique ne saurait dépendre d'une ou deux manifestations seulement. La participation de la collectivité au processus de formulation des politiques doit respecter une approche s'intéressant à toutes les étapes allant de l'élaboration des politiques à la mise en oeuvre des projets.

La participation de la collectivité aux processus de formulation des politiques décrits dans les deux études de cas était soit minime ou inexistante. Bien que les fonctionnaires responsables du processus d'examen des politiques en matière de pesticides conviennent que les considérations d'ordre environnemental doivent être soupesées, ils perçoivent ces dossiers comme de nature essentiellement scientifique, et pensent qu'il s'agit donc d'un problème relevant plus ou moins exclusivement d'une expertise. On prend pour acquis que le grand public – ne possédant pas de compétences à cet égard – n'a qu'une capacité réduite ou inexistante d'apporter une contribution utile aux délibérations. Pour ce qui est du PCEEMV, EMR avait défini la décision à prendre comme rien de plus qu'un programme de stimulants conçu efficacement; cela avait donc éliminé tout besoin qu'aurait pu ressentir ce ministère de solliciter l'opinion du public quant aux impacts environnementaux.

Les études de cas ont davantage servi à mettre en lumière le processus d'exclusion d'un public qu'à intégrer les contributions de la collectivité au processus de formulation des politiques. Il est donc approprié d'énoncer à nouveau pourquoi il est avantageux d'impliquer la collectivité au processus de formulation des politiques :

- les connaissances des membres de la collectivité au sujet des conditions et impacts environnementaux peuvent être supérieures à l'information autrement disponible aux décideurs,
- la participation de la collectivité peut déboucher sur des perspectives que ne connaîtraient pas autrement les décisionnaires. De telles perspectives peuvent être particulièrement opportunes lorsque les évaluations des risques et les analyses de rentabilité constituent un élément du processus décisionnel,
- l'acceptation par le public des décisions politiques se rapporte en partie à la qualité du processus aboutissant

à ces décisions. La confiance de la collectivité peut donc être rehaussée par sa participation au processus décisionnel, et

- la participation de la collectivité au processus décisionnel appuie les valeurs et idéales d'une société démocratique et contribue à une meilleure compréhension des problèmes politiques de la part des participants.

La participation de la collectivité aux évaluations environnementales s'est traditionnellement butée à plusieurs obstacles, y compris l'insuffisance des avis relatifs aux initiatives gouvernementales proposées, la réticence du gouvernement à consulter les parties intéressées, l'inaccessibilité de l'information ainsi que l'application inconstante des procédures. Un des obstacles les plus difficiles à surmonter a été le manque de ressources financières. Pour aider à résoudre ce problème, le BFEEE a recommandé que l'on adopte un programme de financement limité pour les participants, dans le cadre d'une réforme du PEEE.

Une question fondamentale posée par l'intégration des facteurs environnementaux au niveau politique est le degré jusqu'auquel la consultation de tierces parties peut s'avérer essentielle à sa réussite. Dans une société démocratique les choix politiques sont essentiellement subjectifs et supposent des jugements de valeur que l'on doit négocier, plutôt qu'imposer. Susan Holtz, un membre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, maintient que: "Lorsque nous parlons d'élaborer des valeurs et des critères environnementaux au sein des décisions économiques et de la formulation des politiques, nous faisons nécessairement allusion à un processus constant pour négocier ces valeurs et critères" (Holtz, aucune date).

La participation de la collectivité est tout particulièrement importante quand il s'agit de cerner l'envergure des politiques. Aux États-Unis, de telles réunions se tiennent couramment avec de tierces parties pour convenir des questions sur lesquelles doit porter une audience d'évaluation environnementale. Au Canada, on ne cherche pas normalement à recueillir les opinions de tierces parties sur l'envergure des dossiers applicables à une audience. Mais il y a des changements. Tout récemment, la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario utilisait un processus semblable au début de ses audiences sur l'évaluation environnementale sur la gestion du bois d'oeuvre.

Le processus consultatif Confluences Energétiques, le Groupe de travail sur la conservation dans le Nord et le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie constituent des exemples récents de la façon dont on peut déterminer l'envergure des principales questions pour trois secteurs politiques différents, dans le cadre d'un processus de consultation publique. Notons que ces processus étaient tous dirigés par des comités consultatifs regroupant divers intéressés; dans tous les cas, des rapports unanimes en ont découlé; ces derniers recommandaient tous que l'on accorde une importance plus considérable aux objectifs environnementaux dans la formulation de la politique gouvernementale. Leur succès apparent semble constituer une solution pour garantir la participation du public quant à la détermination de l'envergure des facteurs à étudier dans le cadre de l'intégration des questions environnementales aux politiques.

Identification du public

EMR consulte déjà avec des sociétés qui produisent, distribuent et vendent de l'énergie, et ce, de façon régulière et étroite, quant à ses propositions à caractère politique. Ces intervenants ont des intérêts souvent très précis et relativement faciles à identifier. Les intérêts relatifs à l'environnement sont de par leur nature, souvent diffus et difficiles à définir. Le manuel préliminaire des procédures de contrôle environnemental d'EMR par exemple ne répond pas à la question : "Qui s'intéresse à l'environnement?", alors qu'on y retrouve l'énoncé suivant : "Lorsqu'on constate que peut se produire un impact négatif résultant des propositions, les agents responsables doivent faire en sorte qu'on ait l'occasion de consulter les intéressés et d'entamer un dialogue (EMR 1988:5).

Le gouvernement a peu d'intérêt à entreprendre une consultation publique sur les questions environnementales lorsque les attentes de la collectivité dépassent sa volonté d'y répondre. Il a été suggéré que les politiciens élus peuvent résister à l'idée d'impliquer le public lorsqu'ils perçoivent qu'une telle participation nuirait à leur propre pouvoir (Holtz, aucune date). Une preuve de l'engagement du gouvernement à l'égard de l'intégration des facteurs environnementaux à la formulation de politiques sera l'empressement avec lequel il s'adonnera de toute façon à telle consultation, et, le cas échéant, l'appui financier ses critiques.

La participation des individus à la formulation des politiques gouvernementales est clairement limitée. Selon l'argument d'un expert juriste (Tuohy 1988):

> *Ils ne disposent que de peu de ressources en matière d'information, et d'aucune ressource pour ce qui est d'un appui politique organisé. Ils se trouveront bientôt déplacés par les démarches organisés qui, bon gré mal gré, participent à la formulation des politiques; il s'ensuit qu'ils n'auront qu'une influence restreinte sur l'intelligence ou l'équité des décisions et une expérience limitée de la véritable participation. Règle générale, les secteurs politiques ne sont pas amorphes. Ils sont plutôt structurés et occupés par des intérêts organisés. Les réformes institutionnelles qui délaissent cette structure des intérêts organisés,*

lesquelles agissent comme si ces secteurs étaient amorphes, n'auront pas les effets escomptés...

Il ne sera pas facile d'identifier et de faire participer les représentants de la collectivité. Peu de groupes d'intercession publique, y compris les groupes écologiques, ont par la suite participé régulièrement au processus décisionnel (O'Riordan 1976:61) :

De nombreux groupes d'action écologiques... ne profitent pas du même degré de cohésion interne que les démarcheurs bien établis parce que leurs membres sont rarement unis par des liens durables, et que leurs dirigeants peuvent être inexpérimentés dans l'art de la négociation politique.

Types de participation

S'il est difficile de préciser "qui s'intéresse à l'environnement" pour la formulation ou l'évaluation des politiques, il n'est pas plus facile de déterminer quand et comment doit avoir lieu une consultation publique. On a acquis suffisamment d'expérience de la participation du public aux évaluations des impacts environnementaux des projets. Comment cette expérience peut-elle s'appliquer aux exercices d'évaluation des politiques?

Il faut envisager au moins cinq facteurs pour répondre à cette question : objectifs, publics, techniques de consultation, statut juridique, et critères de réussite.

Objectifs

Le concept fondamental de la participation publique tend à différer selon qu'il est question d'évaluer une politique ou d'évaluer les impacts environnementaux d'un projet. Normalement, cette dernière formule se propose de toucher les intéressés et les personnes directement affectées. Souvent, la participation publique joue un rôle critique, déterminant si un projet ira de l'avant ou non; et le cas échéant, à quelles conditions. En ce qui touche l'évaluation des politiques, l'objectif de la participation publique n'est pas d'obtenir le feu vert. Il consiste plutôt à établir une compréhension commune des dossiers, d'options et de contraintes. Le gouvernement peut chercher un appui social à propos d'une vaste orientation politique, ou encore un consensus à l'égard d'une activité plutôt qu'un appui pour les conditions précises en vertu desquelles politique pourrait être appliquée.

Publics

Les collectivités ou "publics" différont au niveau des politiques et des projets. Un projet EIE porte le plus souvent sur des sujets et des questions d'envergure précise. Bien qu'ils soient incertains, les impacts sont au moins susceptibles d'être prévus ou identifiés. Conséquemment, la participation publique tend à s'intéresser à des collectivités et à des intérêts précis. L'évaluation d'une politique comporte nécessairement un degré beaucoup plus grand d'incertitude. Il est moins facile de prévoir quelles en seront les répercussions, et tout particulièrement les impacts manifestés au niveau local qui, peut-on supposer, retiennent davantage l'intérêt des individus et de leur collectivité. Certains observateurs ont même laissé entendre que l'absence d'impacts évidents, immédiats et directs pourraient constituer un important obstacle à la participation du public à l'évaluation d'une politique. Que cela soit vrai ou non, la nature diffuse de l'impact des politiques souligne le besoin de porter une attention toute particulière aux techniques de consultation visant à faire participer des publics différents. Notons également que l'évaluation d'une politique doit atteindre une gamme d'intérêts beaucoup plus vaste que dans le cas d'un projet d'EIE.

Techniques de consultation

Les différents objectifs que comporte l'évaluation des politiques et celle des impacts environnementaux laissent supposer que les techniques de participation publique applicables à chacune seront aussi différentes. Les techniques retenues dépendent des objectifs globaux poursuivis. Un effort visant à établir un consensus dans un vaste domaine politique exige une approche différente que l'étude d'un domaine plus restreint.

L'évaluation d'une politique peut exiger un effort plus soutenu que celle d'un projet d'EIE afin d'intéresser tous les publics touchés par cette question. Tel effort est particulièrement important pour que la participation du public dépasse celle des seuls intéressés, ou encore si personne n'est prêt à se pencher sur un dossier donné. En d'autres mots, un dosage plus varié de techniques pour assurer la participation du public et de tribunes de consultation sera requis pour stimuler et faciliter la participation de la collectivité à un exercice d'évaluation de politiques. Tout comme au niveau des projets, la question importante ici consiste à savoir jusqu'à quel point les gouvernements doivent activement encourager la participation de groupes choisis, par voie d'appuis financiers.

Une autre question se pose en rapport avec les techniques de consultation : dans quelle mesure les évaluations de politiques peuvent-elles profiter de la présence d'organismes consultatifs quasi-permanents représentant une gamme d'intérêts précis? De tels organismes peuvent avoir leur importance pour résoudre les différends, prévoir les préoccupations, partager l'information de façon non hostile, bâtir la confiance mutuelle et édifier un consensus. L'expérience fournie par les tables rondes sur l'environnement et l'économie peut constituer un moyen d'évaluer ces techniques de consultation.

Statut juridique

La participation du public à l'évaluation des politiques doit-elle être une obligation ou un droit juridique, ou doit-elle être laissée à la discrétion des formulateurs de politiques? Dans certains cas, des dispositions juridiques ont été prises pour assurer la participation du public aux processus décisionnels. Dans d'autres cas, le droit coutumier prévoyant le droit à une "audience", ainsi que le principe de l'équité en droit administratif, exigent que l'on donne aux personnes dont les intérêts peuvent être affectés par une décision l'occasion de soumettre leurs vues aux décideurs. Règle générale, ces exigences ne s'appliquent pas aux décisions à caractère législatif ou politique.

Critères de réussite

Dans le cas d'un projet d'évaluation environnementale, une portée géographique bien définie, des objectifs précis et une plus grande certitude quant aux impacts permettent de mettre au point des critères pour mesurer la réussite d'un exercice de consultation publique. Il est plus difficile d'élaborer des critères semblables pour l'évaluation des politiques, compte tenu du grand nombre d'intéressés, de la grande envergure géographique et de l'incertitude relative aux incidences. Toutefois, aux niveaux des projets et des politiques, un bon programme de participation publique comprend les éléments suivants :

- les divers publics intéressés qui doivent participer sont informés,
- on leur prescrit les tribunes nécessaires, et
- la décision finale et les raisons qui la sous-tendent sont publiées.

6. QUESTIONS SCIENTIFIQUES ET METHODOLOGIQUES

Pour intégrer efficacement les facteurs environnementaux à la formulation des politiques et au processus d'évaluation, on doit reconnaître et comprendre le besoin d'une telle intégration. L'étude de cas du PCEEMV montre comment un processus informel servant à définir le cadre d'analyse d'EMR a réduit la gamme des facteurs afférents à la décision jusqu'à exclure de l'examen les impacts environnementaux.

Mais une fois que l'on reconnaît le besoin de tenir compte des impacts environnementaux, les limites de la science du milieu peuvent empêcher de bien saisir la nature et l'ampleur des conséquences environnementales d'une politique. Ces limites varient considérablement en fonction de l'importance ou de la définition que l'on accorde à l'environnement. Quant aux répercussions locales, les rapports de cause à effet peuvent souvent être évalués par l'application d'une science déterministe. Cela est plus probable lorsqu'on se trouve en présence de nombre limité de variables.

Lorsque les impacts environnementaux prévus sont plus reculés dans le temps et dans l'espace, ont une nature cumulative ou proviennent d'interactions complexes, leur étude exige une approche scientifique différente fondée sur la modélisation des probabilités et sur des hypothèses statistiques servant à établir les rapports pouvant exister entre les nombreux éléments provoquant le stress du milieu. À ce niveau-là, il peut être impossible de relier cause et effet avec certitude. Un article récent publié dans le périodique Harrowsmith (Reguly 1988) déclarait, au sujet des pesticides, que :

> *La discipline scientifique applicable, soit un mélange de toxicologie et d'épidémiologie, en est à ses débuts et ne prendra peut-être jamais un essort qui permettrait de brandir un doigt accusateur pour dénoncer le coupable avec certitude.*

LE CARACTÈRE ADÉQUAT ET LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

L'anticipation réussie des problèmes d'avenir se fonde sur la capacité de prévoir les éventuelles conséquences d'une activité quelconque. En contrepartie, cette capacité repose sur notre connaissance des processus environnementaux. Une telle connaissance est toujours remarquablement superficielle et constitue à cet égard un contraste saisissant avec l'effort que l'on déploie pour enregistrer et modéliser tous les aspects de l'activité économique. Puisqu'elle remonte à une époque où la croissance économique était la principale préoccupation des politiques, les données relatives au produit national, au revenu et aux investissements portent sur la production, la distribution et la consommation des biens et services, ainsi que sur les transactions économiques accompagnant tels processus.

Il est maintenant évident que notre comptabilité ne porte que sur une partie des processus cruciaux de la production (p. ex., la production de polluants atmosphériques) et de la consommation (p. ex., les effets sur la santé de la consommation de produits chimiques dans la nourriture). Les gouvernements doivent donc en toute priorité investir davantage dans la recherche pour mettre au point un système plus complet de comptabilité nationale. De plus, on doit améliorer les techniques de prévision, l'identification des critères servant à la planification environnementale et les méthodologies d'évaluation du risque, y compris l'analyse des coûts-bénéfices.

Une première étape serait d'inclure les valeurs environnementales aux systèmes de comptabilité sociale; cela exigerait un travail innovateur sur le plan des définitions et des concepts. Par exemple, on n'a jamais clairement établi ce que "produisent" les ressources collectives. Jusqu'à ce que cette question soit résolue, les analystes seront contraints d'utiliser des mesures de productivité comme le zéro, une valeur absolue ou encore à une valeur comparative à celle d'éléments afférents, par exemple l'immobilier; la valeur peut aussi correspondre à ce que certains groupes de personnes sont prêts à payer pour en conserver l'état naturel, etc. Bien que de telles approches aient toutes leur utilité, elles manque de rigueur et fragmentent les opinions sur la façon de composer avec des phénomènes que l'on ne peut facilement relier au marché.

Les études de cas, et particulièrement celle qui traite de la politique applicable aux pesticides, laissent croire que les problèmes rattachés aux données et à l'information peuvent être un facteur limitatif en matière d'évaluation des politiques. Le manque de données, ou de fiabilité de données (lorsqu'elles sont disponibles), peuvent réduire la capacité des scientifiques compétents d'analyser les impacts afférents. Parfois, les données nécessaires n'ont pas été recueillies; le cas échéant, elles ne sont pas toujours disponibles pour la formulation de politiques et le processus d'évaluation, et ce, à cause d'une foule de raisons. D'autre part, les données disponibles peuvent manquer de rigueur, et leur utilité s'en ressent. Cette position est appuyée dans le Rapport sur le bilan de l'environnement (Environnement Canada 1986:3) : "Très peu d'efforts ont été déployés pour fournir une évaluation complète de l'état dans lequel se trouve l'environnement canadien. Les rapports actuels sont régionaux et répartis par secteurs plutôt que d'avoir une portée nationale et globale."

L'absence de données a été attribuée à plusieurs facteurs, mais parmi ceux qui relève du gouvernement fédéral, on note le plus souvent une diminution des fonds accordés à la recherche. Citons un exemple le Programme de subventions à la recherche sur les ressources en eau, dont le financement a diminué (en dollars constants de 1986) de 5 millions de dollars en 1971, à 250 000 $ en 1986, alors qu'on mettait fin au programme. La réduction du financement accordé à ce programme et à d'autres élargit l'écart entre le besoin d'obtenir des réponses en matière de politiques, et la capacité scientifique de fournir ces réponses. Si l'on n'élargit pas bientôt le réservoir de ressources humaines capables de jeter un éclairage scientifique sur les aspects environnementaux des politiques, la capacité du Canada d'appliquer efficacement l'évaluation environnementale des politiques sera beaucoup limitée.

La réalisation d'objectifs peut être compromise par la divergence entre les besoins politiques et la capacité de réaction des scientifiques. Un exemple à ce propos sont les amendements de 1972 apportés à la loi américaine "US Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act"; cette loi exigeait que l'agence de protection de l'environnement examine l'enregistrement de 35 000 composés chimiques alors utilisés, en deçà d'une période de quatre ans. Cette date limite a été reportée d'un an en 1975, puis en 1978 on éliminait complètement toute référence à une période limite. On admet à présent que plusieurs années s'écouleront avant qu'on épuise la liste des examens en cours (NRC 1980:46).

Il est évident que la disponibilité et l'utilité des données recueillies varieront énormément en fonction de la nature précise de l'impact environnemental étudié. La liste des lacunes actuelles en matière d'environnement au Canada illustre cependant les défis que posent la disponibilité et le caractère adéquat des données quant à l'intégration des considérations environnementales au niveau des politiques (Stakeholder Group 1987:10-12) :

- aucun réseau complet de sources d'information,
- aucun cadre complet décrivant l'envergure ou l'importance des interactions entre les activités humaines et l'environnement,
- une connaissance limitée, et souvent aucun moyen d'obtenir les données recueillies à leurs propres fins par l'industrie, les hôpitaux les universités et les instituts de recherche,
- les données portent souvent la cote confidentielle sans raison apparente,
- les écarts, les contradictions et une fragmentation caractérisent les efforts déployés par les gouvernements pour recueillir des données,
- des données insuffisantes pour permettre de comprendre les rapports entre l'activité économique et l'exploitation des ressources, ou encore pour permettre une analyse efficace des risques ou des études épidémiologiques,
- aucun organisme ni institution n'est capable de rassembler des données à portée environnementale et d'appuyer leur interprétation,
- l'insuffisance du programme courant de contrôle national pour déterminer quels sont les niveaux des substances toxiques que l'on trouve chez l'espèce humaine, la faune et le poisson, et
- des variations régionales significatives en matière de disponibilité des données.

L'INTÉGRATION DE LA SCIENCE DU MILIEU AUX DÉCISIONS POLITIQUES

La rapidité des changements technologiques constitue une source importante d'incertitude pour les décideurs. Le taux des changements technologiques sont beaucoup plus rapide que les changements des écosystèmes. Résultat, on présente une technologie, puis celle-ci est souvent modifiée bien avant que l'on ne comprenne pleinement toutes ses incidences environnementales. À l'avenir, il faudra faire preuve de perdeuse dans l'adoption de nouvelles techniques. Nous ne pouvons plus prendre pour acquis, par exemple, qu'un nouveau produit chimique est inoffensif tout simplement parce qu'on ne peut démontrer hors de tout doute, lors de sa présentation, que tel n'est pas le cas. Nos traditions scientifiques et juridiques nous ont enseigné à exiger des normes fort exigeantes dans le cadre de nos évaluations avant de prendre des décisions. Ces traditions, qui nous ont généralement bien servis dans le domaine social, sont inapplicables lorsque l'environnement doit porter le fardeau de la preuve. Selon l'expression de la Commission Macdonald (RCEVD 1985:526) :

> *Les structures officielles qui permettent de régler des différends ou des problèmes bien définis ne conviennent généralement pas à la résolution des questions d'environnement. Dans ce domaine, les décisions à prendre dépendent de plus en plus souvent de l'application de preuves scientifiques et techniques ambiguës et provisoires à des questions à long terme qui touchent ou peuvent toucher aux intérêts d'un grand nombre de parties, dont certaines ne sont même pas identifiables.*

Parmi les autres causes d'incertitude, notons que les avantages de l'exploitation, quoique parfois difficile à calculer précisément, demeurent tout au moins quantifiables. D'autre part, les risques pour l'environnement demeurent

généralement non quantifiables, parce que l'on reconnaît avoir consacré peu d'efforts pour mettre au point la méthodologie nécessaire. Cela pose un dilemme au niveau décisionnel. Faut-il agir dès à présent (et souvent à fort prix) avant que toute l'information ne soit recueillie et pouvons-nous risquer de prendre une mauvaise décision? Ou devons-nous plutôt accumuler encore plus de preuves avant d'agir, et courir par là le risque de faire face à des dommages irréversibles ou à des coûts encore plus élevés?

Compte tenu de son caractère irréductible, il n'est pas surprenant de noter que ce dilemme n'a pas toujours été résolu de la même façon. Ainsi les États-Unis se sont vigoureusement opposés à des contrôles plus serrés en matière de précipitations acides en alléguant qu'on se trouvait toujours en présence d'une incertitude scientifique et que l'on risquait de prendre une mauvaise décision. Dans un autre cas où la controverse scientifique demeure, soit celui de la destruction de la couche d'ozone par les chlorofluorocarbones (CFC), cependant, les États-Unis et d'autres pays ont convenu d'interdire la production des CFC même si l'on ne possédait pas de solutions de rechange économiques. Dans ce cas, les valeurs liées au milieu et à la conservation de la vie ont évidemment pesé beaucoup plus lourd que les préoccupations d'ordre économique.

La justesse des données et la disponibilité des questions sont importantes par rapport à la question vitale de savoir qui doit rassurer qui au sujet de la sécurité, ou de l'absence de sécurité, de la politique, du processus, du projet ou du produit étudié. Le président du comité consultatif de gestion en matière de pesticides déclarait récemment ce qui suit (Reguly 1988:99) :

> *Tout comme les écologistes ne peuvent démontrer avec certitude un effet nocif, de la même façon la partie défenderesse n'est pas en mesure de démontrer qu'il n'y a aucun danger. Cela vaut pour les deux côtés. La science actuelle n'est pas en mesure de déterminer si ces composés sont sécuritaires ou nocifs. La science peut seulement faire subir des tests à des animaux puis se prononcer sur un degré de risque acceptable.*

Le jugement constitue un élément inéluctable de toute évaluation environnementale des politiques. La question de savoir qui doit porter le fardeau de la preuve devient une importante considération lorsque les données sont incomplètes et coûteuses à acquérir, et que les rapports de cause à effet peuvent être embrouillés. A cet égard, il faut mentionner une loi récemment adoptée par la Californie pour réglementer les substances toxiques, puisque cette loi contre le fardeau de la preuve à l'industrie plutôt qu'au gouvernement. Cette législation remarquablement brève énonce tout simplement qu'une entreprise doit avertir le public si elle expose sciemment la collectivité à une substance entraînant un risque notable de cancers ou de malformations congénitales. Cette loi prévoit également que les citoyens peuvent entreprendre des poursuites pour assurer son application (Roberts 1989).

Quel contraste remarquable par rapport au récent programme de "choix environnemental", adopté par le gouvernement, en vertu duquel Environnement Canada, avec l'appui d'experts conseils, conserve la responsabilité initiale de démontrer qu'un produit est environnementalement sain (un comité technique de l'Association canadienne des normes aura la responsabilité d'effectuer un travail plus détaillé). Selon les dires du président du comité d'experts qui appuie Environnement Canada, cette tâche s'est avérée "énormément complexe" et le programme d'étiquettage progresse beaucoup plus lentement que prévu.

CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES

L'hypothèse qui sous-tend de la discussion portant sur l'évaluation environnementale des politiques et de l'impact des activités humaines sur l'environnement, est que l'on pourrait mettre au point un indice normalisé de mesures globales de la qualité (ou de la durabilité) du milieu. Une fois élaborée et mise à jour de façon courante, une telle norme (ou étalon) deviendrait un instrument pour déterminer tel progrès ou la détérioration. Le Rapport sur le bilan de l'environnement exprime un scepticisme considérable quant à la possibilité de mettre au point une seule mesure. Des mesures limitées, applicables à des écosystèmes précis, demeurent cependant possibles et en sont à l'étape de la mise au point.

Même si l'on pouvait déterminer, à l'aide d'une norme généralement acceptable, qu'un progrès ou qu'une détérioration du milieu se produit, il sera probablement toujours très difficile de relier une telle tendance à des politiques gouvernementales précises. De plus, compte tenu du fait que les actions prises dans une juridiction affectent les conditions environnementales dans d'autres juridictions (interprovinciales et internationales), il peut être impossible dans certains cas d'établir un rapport de cause à effet avec les politiques globales du gouvernement national.

7. CONCLUSION

La prise en considération systématique des questions environnementales au niveau des politiques du gouvernement fédéral serait une mesure radicale. Paradoxalement, le processus actuel d'élaboration des politiques peut accommoder un tel examen. En raison de sa nature dérangeante, il n'aboutira pas, à moins qu'un vaste ensemble de mesures interreliées ne viennent le renforcer. Il n'y a pas de moyen simple de garantir que le gouvernement intégrera réellement les questions environnementales au sein de ses processus de formulation des politiques.

Plusieurs initiatives semblent cependant très prometteuses pour l'actualisation de cet objectif. À notre avis, voici six des plus importantes initiatives à cet égard.

Responsabilité

On ne réussira à intégrer les questions environnementales aux politiques gouvernementales que lorsque les formulateurs de politiques accepteront la responsabilité des répercussions environnementales de leurs décisions. Le gouvernement peut déjà compter sur une foule de mécanismes internes pour une meilleure sensibilisation à l'environnement et pour encourager ses ministères et organismes à assumer une responsabilité à cet égard. De tels mécanismes comprennent le cycle de planification annuelle, les évaluations de programmes, les évaluations de rendement, les mémoires au Cabinet, l'élaboration de nouveaux règlements et la mise au point de stimulants visant à encourager et à récompenser les formulateurs de politiques pour réduire au minimum les conséquences environnementales de leurs choix politiques.

Bien qu'ils soient nécessaires, de tels mécanismes, ne suffiront sans doute pas à eux pour surmonter les nombreux obstacles qui s'opposent au renforcement de la responsabilité sectorielle dont il est question au chapitre 5. Une source de pression extérieure sera nécessaire pour vaincre la résistance institutionnelle au changement. Un commissaire parlementaire à l'environnement, dont le mandat ressemblerait à celui du vérificateur général, pourrait devenir une source réelle de pression en soumettant des rapports réguliers et publics sur les actions et processus des ministères fédéraux quant à la prise en considération des questions environnementales.

Adoption d'objectifs

La prise en considération des questions environnementales la formulation des politiques est un moyen d'en arriver à des types de croissance économique plus durable au regard de l'environnement. Cependant, cet objectif est trop vaste pour guider les formulateurs de politiques dans la pratique. Il faut donc le définir selon les fonctions dont peuvent disposer les ministères pour concevoir leurs programmes et politiques. Le cas échéant, chaque ministère devrait définir ses propres objectifs en matière de développement durable et préparer un plan d'action pour les réaliser; le commissaire parlementaire procéderait ensuite à une évaluation.

Connaissances et méthodologie d'évaluation

Au niveau le plus fondamental, l'objectif d'une politique doit consister à rendre le futur différent du passé. La juste prévision des problèmes se fonde sur la capacité de prévoir les conséquences éventuelles d'une action donnée. Lorsque les répercussions environnementales sont plus éloignées dans l'espace et dans le temps, ont une nature cumulative où proviennent d'interactions complexes, il devient difficile d'établir avec certitude une relation causale.

Dans son document intitulé L'Environnement à l'heure de la concertation, le gouvernement fédéral signale que des données scientifiques précises sont nécessaires à une bonne politique environnementale et une réglementation utile (Environnement Canada 1990), et il propose de s'engager beaucoup plus à l'égard des sciences de l'environnement. De toute évidence, un tel engagement est nécessaire pour dépasser les limites imposées à l'évaluation des politiques par une information environnementale inconstante ou non disponible. De plus, il faudra élargir les techniques utilisées par les formulateurs de politiques pour traduire les données scientifiques en conclusions valables au niveau social, telles que l'analyse des coûts/bénéfices, l'analyse des risques, l'évaluation des impacts cumulatifs et autres, de façon à tenir davantage compte des considérations d'ordre environnemental. De nouvelles techniques, telles que la comptabilité des ressources naturelles ou des rétro-scénarios, grâce auxquel on met au point des politiques en fonction d'un scénario voulu, peuvent également s'appliquer.

Consultation publique

De par sa nature, la formulation des politiques suppose des échanges. Lorsqu'on élargit la portée de la formation des politiques de façon à ce qu'elles comprennent des considérations environnementales, ces échanges deviennent plus complexes parce que les jugements de valeurs qui les sous-tendent deviennent alors plus explicites. Tels jugements ne doivent pas être effectués en vase clos par le gouvernement lorsque les questions politiques en jeu sont controversées ou peuvent entraîner des impacts environnementaux significatifs. Les récentes consultations

réunissant de nombreux intéressés quant à la conservation dans les régions nordiques, la politique énergétique, la réglementation des produits chimiques toxiques, la gestion des forêts et l'intégration environnement/économie constituent d'excellents modèles de consultation publique relativement aux politiques importantes. On doit imiter ces modèles pour tenter d'impliquer tous ceux qui s'intéressent à la promotion du développement durable.

L'évaluation de la réussite

L'un des plus grands défis à l'intégration des facteurs environnementaux au sein de la formulation des politiques consiste à mesurer les améliorations subséquentes de la qualité de l'environnement, ou encore, ce qui est plus difficile, une détérioration que l'on a réussi à éviter. Il s'ensuit que l'on devra mettre au point de nouvelles techniques pour fournir à la collectivité et aux formulateurs de politiques des indicateurs de réussite. À cet égard, le gouvernement propose d'intégrer les considérations environnementales au système de dossiers nationaux à caractère économique. Un système d'indicateurs du développement durable, pouvant mesurer périodiquement le changement grâce à des variables clés, constituerait un élargissement utile d'un tel système de mesure. Le troisième moyen de mesurer les progrès réalisés : les rapports sur l'état de l'environnement.

Deux remarques s'imposent au sujet de ces techniques : premièrement, elles ne visent pas simplement à fournir une information au sujet de l'environnement des ressources naturelles utiles aux formulateurs de politiques, mais aussi à renforcer la responsabilité politique. Tout comme on demande au gouvernement de rendre des comptes lorsque les principaux indicateurs économiques se détériorent, semblablement l'information environnementale doit être suffisamment accessible et fiable pour constituer une mesure équitable du rendement environnemental d'un gouvernement.

Le deuxième point est le suivant : la mesure d'une réussite ne sera digne de foi, et donc politiquement légitime, que si elle est menée par un organisme faisant figure d'autorité et entièrement libre d'influences politiques. Cette condition a été satisfaite pour ce qui est de la comptabilité des ressources naturelles parce que Statistique Canada a réalisé le degré d'indépendance voulue. La préparation des rapports sur l'état de l'environnement, actuellement coordonnée par Environnement Canada au nom du gouvernement pris dans son entier, doit être assumée par un organisme privé fonctionnant indépendamment du gouvernement.

Questions administratives internes

La prise en considération routinière des questions environnementales en matière de politique exigera un changement d'attitude profond dans la plupart des ministères sectoriels du gouvernement. Elle exigera également que les analystes des politiques se perfectionnent afin de pouvoir tenir compte des facteurs d'ordre environnemental. Cela aura des répercussions notamment sur la formation du personnel, le recrutement, de l'évaluation du rendement et les consultations interministérielles.

Le fait d'accorder une plus grande priorité aux questions environnementales suppose aussi des changements dans l'appareil gouvernemental. Puis que l'environnement affecte les politiques gouvernementales dans leur ensemble, on doit trouver un mécanisme pour coordonner les politiques environnementales et les équilibrer en regard d'autres considérations.

L'accroissement des préoccupations du public quant à la détérioration du milieu laisse cependant croire que la collectivité appuie déjà massivement ces initiatives. La Commission Brundtland, le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, ainsi que la Commission Macdonald ont recommandé que l'on intègre les considérations environnementales à la formulation des politiques. Nos représentants élus ont maintenant le devoir de susciter les changements institutionnels et procéduraux nécessaires pour que cela devienne réalité.

ANNEXE I : EXAMEN DES ÉTUDES DE CAS

Deux thèmes reliés découlent des études de cas. Le premier est que les approches conceptuelles les plus souvent utilisées pour définir les questions environnementales sont trop limitées. Si les Canadiens "pataugent" à présent dans les problèmes environnementaux, ce n'est pas tellement en raison d'une confusion portant sur les causes de ces problèmes, mais plutôt à cause d'une tendance persistante à conceptualiser de façon très cloisonnée. L'instinct des formulateurs de politiques pousse ceux-ci à établir des limites précises pour cerner un problème, à ne travailler exclusivement qu'à l'intérieur de ces limites et à ne pas reconnaître les effets importants (soit les conséquences extérieures) dépassant ces limites. Ainsi, jusqu'à tout récemment, un formulateur "compétent" de politiques agricoles faisait la promotion de l'agriculture, même si ses efforts résultaient en une surproduction, une population agricole trop élevée, une diminution des terres humides, et en pesticides résiduels dans les aliments et l'eau. Semblablement, les gouvernements municipaux vont chercher de nouveaux sites pour le déversement des déchets solides jusqu'à l'épuisement des sites d'enfouissement plutôt que d'adopter une stratégie de réduction des déchets.

Dans ce contexte, l'expression "patauger" veut dire que le régime administratif fonctionne de la façon dont il a été conçu; chaque employé effectue son travail de façon responsable et protège ses propres intérêts, mais personne n'a la responsabilité de déterminer si la somme de tous ces intérêts individuels aboutissent à l'intérêt sociétal. La "main invisible" ne réalise pas son objectif lorsque le processus décisionnel est cloisonné.

Un deuxième thème commun aux études de cas est qu'on ne saurait plus longtemps passer outre aux limites de la croissance. Dans le passé, les formulateurs de politiques n'avaient pas à s'inquiéter de ces limites puisqu'on pouvait toujours repousser celles-ci ("l'éthique des régions pionnières"), ou encore parce que ces limites semblaient suffisamment éloignées pour n'avoir aucune importance réelle. L'équité intergénérationnelle ne constituait pas une préoccupation lorsque les ressources naturelles étaient abondantes, et les répercussions des activités humaines fort faibles. Il est maintenant apparent que les ressources dont on croyait auparavant qu'elles étaient infinies, telles que l'air pur, l'eau propre, les forêts tropicales et les océans, sont effectivement limitées. Dans un monde de plus en plus stressé par les impacts humains, le défaut d'envisager la dégradation environnementale réduira les options des générations futures. Pourtant, le fait de se tourner vers tels problèmes remet en question les fondements mêmes des politiques économiques actuelles.

Chacune des études de cas laisse entrevoir, à sa façon, que les secteurs étudiés sont au seuil critique. Il n'existe plus de "cour arrière" commode où déverser les déchets; on n'est plus en mesure d'atteindre la sécurité énergétique en procédant tout simplement au forage de nouveaux puits de pétrole; l'accroissement de la production agricole est impossible sans entraîner des conséquences environnementales; les écosystèmes représentatifs ne sauraient être exclusivement protégés que s'il s'agit de terrains délaissés par le développement industriel.

Le tableau 1 compare les résumés de ces études de cas. On peut se les procurer en s'adressant à CCREE. Seules les conclusions principales de chacune sont données ci-dessous.

Politique agricole pour les provinces des Prairies

L'agriculture des Prairies se caractérise par des coûts fixes élevés, une faible marge de profit, ainsi que l'imprévisibilité des conditions rattachées aux marchés et aux récoltes. En sa qualité d'industrie, l'agriculture des Prairies fait face à de nombreux problèmes environnementaux. D'une part il y a la conservation, soit la protection de la productivité du sol pour les générations à venir. D'autre part, il y a les dommages à l'environnement, soit les effets des pratiques agricoles sur d'autres ressources, telles que la faune et l'eau. En troisième lieu, viennent les dommages infligés à l'agriculture par d'autres secteurs économiques. Une quatrième question, à caractère essentiellement social mais entraînant certains effets sur l'environnement, porte sur la façon dont doit être restructuré le secteur agricole dans les décennies à venir, en réaction à la conjoncture économique.

Cette étude de cas sur l'agriculture des Prairies porte sur une longue période, allant grosso modo de l'année 1900 au présent, au cours de laquelle les perceptions relatives à l'environnement ont beaucoup changé. Pendant une grande partie de cette période, l'environnement était essentiellement perçu comme une nature hostile à apprivoiser pour desservir les objectifs humains. Au cours des années 1930, on réorienta les pratiques agricoles et l'utilisation des terres en raison de la grande sécheresse qui démontrait que l'environnement ne pouvait plus appuyer un système agricole excessif. L'approche d'alors était essentiellement technocratique, et se basait sur le principe que le génie et la science peuvent modifier l'environnement de façon à mieux desservir les besoins du genre humain.

L'étude de cas sur l'agriculture révèle qu'il existe des rapports étroits entre les facteurs sociaux et environnementaux. De nombreux problèmes affligeant l'agriculture des Prairies proviennent du fait qu'en réaction aux forces du marché et aux politiques gouvernementales, trop de gens ont été incités à faire un usage intensif et abusif des sols. Afin d'être

POLITIQUE	AGRICULTURE : PRAIRIES	PROGRAMME NATIONAL ÉNERGÉTIQUE
Élaboration de la politique. (n° 1)	En réalité des politiques différentes ayant des origines et des objectifs différents. Multiple, "amorphe", évolutive. Surtout légiférée.	Clairement définie dans l'énoncé de politique, mais un ordre du jour "secret" et aucune participation publique. Une législation a été adoptée.
Est-ce que les risques pour l'environnement pourrait être connus, étaient connus, pris en considération, délaissés? (n°s 2, 3, 6)	Dans une grande mesure, impossibles à connaître lorsque la politique a été élaborée. Pas entièrement négligés, mais ne constituent pas une grande priorité.	Les risques pouvaient être et étaient connus. Pas complètement négligés, mais considérés comme étant le problème d'un autre.
Véritables conséquences environnementales : importantes, peu importantes, inexistantes, toujours incertaines. (n° 4)	Importantes; certains sont fort négatives.	Physiques/biologiques : mineures. Sociales : importantes, mais pas nécessairement négatives.
Est-ce que des modifications ont été apportées à la politique en raison des conséquences environnementales? Conséquences? Importantes, peu importantes, inexistantes. (n° 5)	Peu importantes.	Des *actions* correctives ont été prises pour atténuer ces conséquences.
Qu'aurait dû comprendre la politique d'un point de vue environnemental? (n° 7)	Cette question ne s'applique pas vraiment en raison de la conjoncture d'un passé lointain.	Dans ce cas-ci, la question se rapporte à l'excellence de la politique dans son entier du point de vue de l'environnement.
Mesures institutionnelles : positives, negatives, neutre. (n° 8)	Négatives; en raison du partage des compétences.	Le PNE a débouché sur des changements institutionnels positifs.
Conclusions générales/ commentaires. (comprend n° 9)	Un changement positif exige une meilleure compréhension (a) des coûts véritables (b) de l'agriculture dans un contexte socio-politique.	Cela démontre clairement la principale question de la façon d'évaluer une politique importante dans une optique environnementale.

TABLEAU 1. Un sommaire des études de cas

PARCS NATIONAUX	REVENDICATIONS TERRITORIALES	DÉCHETS DU TORONTO MÉTROPOLITAIN
Évolutive; les objectifs sont assez bien définis; intégrée à une legislation.	Une série d'énoncés de politiques dans le but de résoudre la question des titres de propriété autochtones. Aucune législation.	Évolutive, diffuse, confuse. Participation considérable de la collectivité. Très affectée par la Loi sur la protection de l'environnement.
Risques mineurs que l'on aurait pu mieux anticiper.	Les risques pouvaient être connus, mais ont généralement été laissés pour compte. Ne constituent pas une considération principale.	Les considérations d'ordre environnemental ont été largement influencées par l'évolution de la politique.
Mineures.	Importantes : à la fois positives et négatives.	Conséquences importantes de l'absense de politiques, les conséquences des politiques restent à déterminer.
Des actions correctives sont continuellement prises.	Certaines modifications, mais probablement pas en réaction directe aux conséquences environnementales.	Importantes.
Rien n'est identifié.	Une reconnaissance de l'objectif de l'autonomie des autochtones fondée sur une utilisation intelligente des ressources.	La question ici est de savoir ce qu'aurait dû contenir la politique environnementale selon d'autres objectifs.
Amélioration des moyens nécessaires pour tenir compte des objectifs visés par les parc nationaux pour ce qui est de l'élaboration d'autres politiques.	De neutres à négatives.	Uncertaines (à débattre), mais certains aspects négatifs.
Une EIE d'autre politiques et programmes serait avantageuse dans l'optique nationale des parcs.	Cela démontre le besoin de comprendre les liens socio-économiques, politiques et environnementaux comme fondement des EIE.	Cela pose la question de savoir comment réaliser un équilibre entre la protection du milieu et d'autres besoins.

efficace au regard de l'environnement et de l'économie, le secteur agricole des Prairies doit réduire ses effectifs; pourtant, le concept de la réduction du nombre et des dimensions des entreprises agricoles et des agriculteurs entraîne d'énormes conséquences sociales.

L'étude des répercussions des politiques agricoles est ralentie à cause d'importants manques de données. Il faut obtenir beaucoup plus d'information sur les coûts globaux de l'agriculture, particulièrement ceux rattachés à la perte des sols, à la dispersion des produits chimiques, à l'assèchement des terres humides, aux coûts du remplissage rattaché aux pratiques agricoles, etc. On doit aussi s'intéresser davantage aux coûts imposés à l'agriculture par les activités d'autres secteurs économiques, et tout spécialement les coûts considérables entraînés par d'éventuelles variations climatiques.

Les politiques agricoles sont fort délicates au niveau politique, ce qui rend encore plus difficile leur formulation. Le processus de l'élaboration de politiques agricoles ayant des effets plus bénins sur l'environnement se bute à de multiples juridictions et à l'existence d'intérêts acquis fort puissants.

L'application de l'EIE aux politiques agricoles n'est pas une simple question de techniques. Elle exige de saisir les facteurs institutionnels entourant ces politiques, et d'en définir rigoureusement les objectifs. Ces facteurs institutionnels sont complexes parce que l'agriculture des Prairies est devenue un mode de vie pour une large couche de la population.

Le Programme national énergétique

Le Programme national énergétique (PNE) doit être envisagé par rapport à la façon dont les pays industrialisés ont traditionnellement géré leurs ressources énergétiques. Pris collectivement, ces pays ont consommé beaucoup plus d'énergie qu'ils n'en n'ont produit (le Canada constitue à cet égard l'une des rares exceptions), et leur consommation a été entachée de gaspillage. Les taux élevés de consommation d'énergie du monde industrialisé sont la cause d'une détérioration marquée de l'environnement mondial, et ils perpétueront sans doute les déséquilibres économiques à l'échelle globale.

Historiquement, les formulateurs de politiques énergétiques se sont préoccupés d'accroître l'approvisionnement énergétique pour satisfaire une demande dotée, croyait-on, d'une croissance autonome. Cette approche troquait implicitement la protection de la qualité du milieu pour un accroissement de l'approvisionnement énergétique : aucun autre secteur économique n'a eu de répercussions aussi importantes sur l'environnement que celui de la production, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie. Selon la Commission Brundtland, "le choix d'une stratégie énergétique entraîne inévitablement un choix environnemental".

Le PNE représente l'apogée des politiques adoptées depuis le début des années 1970 par le gouvernement du Canada. Élaboré en secret dans le contexte de la crise du pétrole, le PNE définissait les dossiers énergétiques critiques en 1980 la disponibilité connue du pétrole et sa tarification. Bien que de nombreuses solutions aient été proposées pour résoudre ce problème, la solution qui mobilisa le plus de ressources fut la recherche de nouvelles sources de pétrole dans les régions éloignées du Canada. Des milliards de dollars pour l'exploration ont été transférés des provinces de l'Ouest à l'Arctique, et aux régions extra-côtières de l'Est, pour tenter d'assurer l'autonomie pétrolière du Canada.

Le PNE reconnaissait l'inévitabilité de certains coûts environnementaux rattachés à l'exploration et aux exploitations en régions éloignées. Conséquemment, le programme renforçait la réglementation visant à contrôler ces coûts. Cependant, cette approche n'était aucunement liée à un examen systématique des risques environnementaux et ne prévoyait une évaluation et un contrôle que dans des cas précis.

Il existait alors des options alternatives comportant moins de risques environnementaux pour atteindre l'objectif du gouvernement en matière de sécurité énergétique (p. ex., la création de réserves pétrolières stratégiques, une attention accrue à la promotion de l'efficacité énergétique). Certaines de ces options, cependant, furent jugées politiquement et économiquement inacceptables; par exemple, le fait de permettre au prix national du pétrole d'atteindre les niveaux internationaux. En dernière analyse, l'objectif non déclaré du PNE (soit une redistribution des pouvoirs politiques et économiques au profit du gouvernement fédéral) imposait un choix d'instruments politiques ne comprenant pas un examen complet de stratégies aux répercussions environnementales atténuées.

Politique des parcs nationaux

La création d'un parc comporte l'obligation équilibrer les valeurs économiques et environnementales, entre la protection et l'exploitation du terrain. Le fait que les nouveaux parcs ne sont créés qu'au prix de difficultés considérables démontre que cet équilibre a traditionnellement favorisé les facteurs d'exploitation. Au niveau fédéral, Environnement Canada a adopté, comme principal objectif des parcs nationaux, la protection des paysages naturels au profit des générations présentes et futures. L'approche des provinces est beaucoup plus variée, puisqu'elle prévoit non seulement la préservation, mais aussi certaines utilisations industrielles et récréatives. L'étude de cas décrit le concept des Terres du patrimoine canadien, lequel prévoit la conservation des principaux terrains d'un secteur donné, tout en permettant d'autres utilisations pour les habitats moins essentiels.

Il n'est pas toujours possible d'atteindre l'équilibre que suppose un usage multiple. Dans certains secteurs, tels le détroit de Lancaster et l'archipel South Moresby, la préservation et l'exploitation semblent être des objectifs mutuellement exclusifs. Dans ces cas-là, le résultat d'un tel conflit est fort souvent déterminé par l'efficacité relative des divers intéressés. Bien qu'elle s'appuie sur la plus puissante législation du Canada en matière de conservation, la politique des parcs nationaux doit souvent céder le pas à d'autres politiques et programmes, dont plusieurs ont un fondement législatif plus faible. La politique des parcs démontre que les politiques n'ont pas toutes un statut égal. L'évaluation de l'impact environnemental d'une politique doit tenir compte de l'importance et de l'élan d'une politique relativement à ses concurrentes.

D'autre part, l'obligation juridique de protéger l'état naturel des parcs nationaux peut avoir des conséquences inattendues. Ainsi, en l'absence de la création de zones-tampon, les exigences visant la protection des parcs peuvent rediriger l'exploitation et les impacts afférents vers les terrains voisins. La protection complète de l'environnement d'un parc peut aussi déboucher sur la création d'écosystèmes artificiels, tels que des forêts dépourvues d'un élément de renouveau naturel, soit le feu.

Les politiques des parcs se caractérisent, plus que toutes autres, par l'engagement formel de consulter le public au cours de la formulation et de l'application des politiques. Cette pratique tend à situer la résolution des conflits, y compris l'équilibre entre les valeurs économiques et environnementales, au coeur du processus, où l'on peut traiter cette question ouvertement.

Politique fédérale sur les revendications territoriales

La politique fédérale sur les revendications territoriales des autochtones remonte à la Proclamation royale de 1763, il y a plus de 200 ans. Et pourtant, en dépit de la négociation de plusieurs traités avec diverses collectivités autochtones depuis lors, presque la moitié du Canada était exclue en 1988 de ces traités et fait donc maintenant objet de revendications territoriales. Ces revendications "globales" existent surtout dans le Nord, en Colombie-Britannique, au Québec et au Labrador.

La politique actuelle sur les revendications territoriales remonte au milieu des années 1970. Ses répercussions environnementales sont moins directes que celles des autres politiques examinées dans le cadre de cette étude, puisqu'elles dépendent surtout des approches institutionnelles adoptées pour partager les fonctions de la gestion du milieu entre le gouvernement et les organismes autochtones. Initialement, cette politique ne prévoyait aucunement ses éventuels impacts sur l'environnement. Fait peut-être encore plus surprenant, la politique ne laissait que peu de place aux besoins socio-économiques à long terme des autochtones affectés, ainsi qu'au degré jusqu'où tels besoins pourraient être desservis par une mise en valeur intelligente des ressources avoisinantes.

Le principal objectif de cette politique a été de nature juridique, à savoir, la cession complète et finale des droits des occupants autochtones en échange de compensations précises : terrains, argent, droits de chasse et certains pouvoirs consultatifs en matière de gestion des ressources. La confrontation sous-jacente de cet objectif, ainsi que son intolérance à l'égard des résultats ambigus, ont rendu difficile toute modification de cette politique.

Bien que les groupes autochtones aient plusieurs motifs de vouloir régler leurs revendications, un des grands principes sous-jacents de leur négociation est l'objectif d'obtenir un meilleur contrôle des ressources renouvelables. Malheureusement, certaines revendications modifiant les responsabilités institutionnelles pour l'administration et la conservation des ressources naturelles ont souvent eu pour conséquence directe d'ajouter de nouvelles fonctions consultatives. Il n'est pas du tout évident qu'une telle prolifération bureaucratique soit efficace.

En dépit d'efforts prometteurs déployés par le groupe d'étude de la politique des revendications globales 1985, la politique actuelle ne s'engage pas explicitement à appuyer l'objectif d'une auto-suffisance maximale pour les autochtones grâce à l'utilisation durable des ressources terrestres.

Gestion des déchets solides du Toronto métropolitain

Bien que le problème du traitement des déchets solides dans la région du Toronto métropolitain soit une question strictement locale, il représente aussi un problème d'envergure nationale. La plupart des Canadiens vivent actuellement dans des centres urbains, dont plusieurs sont aux prises avec des problèmes de traitement de déchets comparables à ceux de Toronto.

La gestion des déchets n'a pas de l'importance comme question environnementale pour la région de Toronto que lorsque le problème est devenu aigu. Cette situation est typique des impacts environnementaux cumulatifs, dont chaque niveau semble très limité par rapport au problème pris dans son entier ou encore à la capacité d'absorption de l'environnement. Les principales raisons pour lesquelles cette question a été négligée dans ce cas-ci étaient les suivantes : (i) la rapidité de l'accroissement des déchets et leur proportion non biodégradable; (ii) la fragmentation des responsabilités parmi les autorités locales, la municipalité de Toronto et les autorités provinciales.

La situation du traitement de déchets dans la région de Toronto en est une de cloisonnement des problèmes (p. ex., la protection du milieu, le traitement des déchets) et de réaction à ces problèmes, plutôt que d'anticipation, par voie de secteurs distincts de responsabilité. Si toutes ces instances s'étaient penchées sur un seul dossier, il est probable qu'on aurait identifié les problèmes plus tôt, et que ceux-ci auraient été définis de façon plus claire et traités plus efficacement.

On ne saurait résoudre le problème de la gestion des déchets en cherchant des sites d'enfouissement, pas plus qu'on ne saurait régler le dossier de la santé communautaire en se contentant de traiter les malades. Ces questions impliquent des attitudes sociales d'importantes questions économiques et environnementales ainsi qu'une foule d'organismes gouvernementaux. Parmi ces facteurs, il a été extrêmement difficile de modifier les attitudes sociales, soit la volonté d'extérioriser les coûts d'un mode de vie, telles que manifestées par le symptôme du "pas dans ma cour arrière".

ANNEXE II : RAPPORT DU PREMIER ATELIER

En 1987, le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale demandait à l'Académie Rawson des sciences de l'eau d'entreprendre un projet-pilote pour examiner les répercussions des politiques gouvernementales en matière d'environnement. Dans le cadre de ce projet, l'Académie Rawson organisait un atelier le 5 avril 1988 pour se pencher sur quatre principales questions :

1. L'évaluation environnementale des politiques est-elle nécessaire à l'intégration des facteurs économiques et environnementaux au processus décisionnel du gouvernement?

2. Quelles sont les principales questions et obstacles à sa mise en oeuvre?

3. Comment peut-on surmonter tels obstacles?

4. Quels sont les principaux domaines en suspens devant faire l'objet d'une analyse ultérieure?

La liste des participants de cet atelier figure en annexe.

L'évaluation environnementale des politiques est-elle nécessaire?

Les participants ont accepté le principe que les politiques gouvernementales doivent être évaluées en fonction de leurs impacts économiques et environnementaux. On a fait remarquer que d'ici un certain temps, les facteurs environnementaux joueront inévitablement un rôle plus important en matière de politique publique. Le changement remarquablement rapide des attitudes de la collectivité à l'égard de l'environnement, depuis deux décennies, a été cité pour appuyer cette opinion. Un nombre croissant de formulateurs de politiques sont sensibilisés aux besoins de prendre davantage en considération les facteurs environnementaux et de reconnaître que la dégradation du milieu peut nuire à la perspective économique. Plusieurs autres doivent cependant être convaincus en la matière. Il est important que les preuves éloquentes sur le rapport qui existe entre les politiques économiques et environnementales soient portées à l'attention de tous les formulateurs de politiques, compte tenu du fait que le gouvernement aura de toute évidence un rôle important pour la promotion des politiques économiques durables en matière d'environnement. On a cependant fait remarquer que le gouvernement ne réexamine que rarement ses politiques fondamentales, et que la prise de décisions environnementales et économiques doit donc surtout s'intégrer progressivement aux autres politiques actuelles.

Questions et obstacles

Un des participants faisait remarquer que la politique environnementale est infantile comparée aux domaines tels que l'éducation et la santé. Les institutions qui doivent traiter des questions environnementales n'ont pas atteint un niveau de croissance suffisant, et le consensus nécessaire à une action sociale n'a pas encore été requis. Et pourtant, en raison de la rapidité de la dégradation de l'environnement, les changements de politiques doivent se produire beaucoup plus vite que dans le cas de la santé ou de l'éducation.

Un participant opinait que le débat sur l'évaluation environnementale des politiques est désavantagé par l'absence d'une définition courante de l'expression "développement durable". Il proposait qu'Environnement Canada participe à la définition de cette expression et identifie les secteurs où l'évaluation environnementale des politiques doit s'effectuer de toute urgence. Un autre participant, qui n'était pas en désaccord avec cette suggestion, arguait cependant qu'une définition précise du développement durable n'est pas essentielle à l'élaboration de politiques en la matière.

Malgré le caractère vague de ce concept, tous convenaient que le principal obstacle à la réalisation de politiques durables n'est pas leur définition, mais plutôt un élément politique, en ce que les conséquences de leur application, selon un participant, pourraient beaucoup déranger. Les politiques agricoles actuelles du gouvernement, qui tolèrent et parfois même incitent les agriculteurs à appauvrir leurs terres ont été citées comme exemples de la façon dont certaines politiques s'opposent à l'idéal du développement durable. Dans ce cas-ci, on arguait qu'il est irréaliste de s'attendre à un changement profond d'orientation des politiques jusqu'à ce que ceux qui profitent le plus des politiques actuelles, soit les agriculteurs eux-mêmes, comprennent qu'un changement est nécessaire. On mentionnait donc l'agriculture comme un secteur où le gouvernement doit faire preuve de leadership pour faire comprendre quels sont les besoins rattachés au développement durable.

On notait que sans doute l'obstacle le plus important à l'adoption de politiques durables en matière d'environnement est de nature constitutionnelle. Les institutions dont l'existence dépend du statu quo le contestent rarement. Des pressions venant de l'extérieur s'avéreront donc nécessaires pour provoquer un changement et pour rehausser le niveau de préoccupations en matière d'environnement, au sein du gouvernement tout entier. La discussion a porté surtout sur cette question (voir plus bas).

Enfin, on relevait rapidement trois éventuels obstacles au changement :

- les gouvernements fédéral et provinciaux ont une juridiction partagée en matière d'économie et d'environnement; ni l'un ni l'autre niveau de gouvernement n'a donc le loisir d'agir indépendamment,

- bien que les préoccupations du public au sujet de l'environnement soient évidentes, il n'est pas clair jusqu'à quel point les consommateurs et les contribuables voudront défrayer la note pour l'assainissement du milieu. Certains facteurs laissent croire cependant qu'ils sont prêts à payer davantage dans plusieurs cas, et

- pour plaire à l'électorat, les gouvernements ont tendance à accorder plus d'importance aux objectifs quantifiables à court terme, tels que la création d'emplois, plutôt qu'à la réalisation d'objectifs environnementaux qui, de leur propre nature, sont souvent plus vagues et de plus longue portée. L'élection en 1985 d'un gouvernement libéral ontarien peut signifier que les questions d'ordre environnemental sont maintenant rattachées aux questions économiques, pour ce qui est des priorités politiques.

Comment surmonter les obstacles

L'ensemble de la discussion a porté sur ce point. On a remarqué qu'initialement un système de stimulants visant à encourager une participation volontaire de la part des secteurs privé et public pourrait davantage réussir à promouvoir le développement durable qu'une approche réglementaire. Cependant, les participants ont consacré l'ensemble de leur discussion à deux autres stratégies, soit la réforme des institutions et les communications.

Réforme des institutions

Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a recommandé que tous les mémoires au Cabinet contiennent une section portant sur les impacts environnementaux. Cette recommandation a fait l'objet de discussions en cours d'atelier. Un participant opinait qu'une telle mesure aiderait les décideurs à examiner les préoccupations environnementales. D'autres participants, cependant, croyaient le contraire, déclarant que la préparation d'une section environnementale dans les mémoires au Cabinet pourrait facilement devenir un exercice mécanique, lequel pourrait vite dévaluer son utilité.

Une autre recommandation de ce groupe de travail : que le ministre de l'Environnement soit nommé au Comité des priorités et de la planification du Cabinet. Un certain scepticisme a été aussi exprimé dans ce cas-ci quant à l'utilité d'une telle mesure, puisqu'on croyait qu'il s'agirait surtout d'un geste symbolique, à moins qu'une réforme plus substantielle ne l'accompagne. Bien que la discussion n'ait pas porté sur une stratégie de réforme institutionnelle proprement dite, les participants ont convenu que pour intégrer avec succès les facteurs environnementaux au processus décisionnel, il faut absolument modifier la façon dont on perçoit l'environnement.

Cette intégration doit constituer la responsabilité de tous les ministères, et non pas seulement celle du ministère de l'Environnement. Un intervenant soutenait que tous les ministres doivent se considérer comme "ministre de l'environnement" et qu'ils pourraient retirer un avantage politique d'une telle attitude, compte tenu du grand intérêt accordé par le public à cette question. On faisait remarquer que quelques ministères, tels qu'Énergie, Mines et Ressources (EMR), ont récemment créé ou renforcé des unités environnementales, mais qu'il ne s'agit toujours que de quelques organismes fédéraux. Grâce au processus de Confluences énergétiques, EMR a également consacré des efforts considérables à l'examen de l'application des concepts du développement durable aux politiques énergétiques.

Les participants ont examiné attentivement deux initiatives, dont l'une en Grande-Bretagne et l'autre en Nouvelle-Zélande, conçues pour appuyer les efforts de ces gouvernements en matière de protection de l'environnement. L'initiative britannique comprenait la création d'une Commission royale permanente sur l'environnement devant soumettre annuellement un rapport au Parlement. Cette commission est composée des représentants de diverses parties intéressées, pour lui conférer une plus grande légitimité. En plus de son rapport général, cette commission analyse chaque année un dossier à fond. On faisait remarquer que le ministère britannique de l'Environnement a déjà utilisé cette commission pour sensibiliser le public à certains dossiers.

D'autre part, la Nouvelle-Zélande a choisi de nommer un commissaire à l'Environnement pour évaluer la feuille de route du gouvernement en matière d'environnement et pour faire rapport au Parlement de l'utilité et de l'application des lois environnementales de la Nouvelle-Zélande. Bien que la nomination d'un commissaire à l'Environnement se rapportant au Parlement ressemble à l'approche récemment adoptée par le Canada dans d'autres secteurs de la politique publique, tels celui des langues officielles, l'accès à l'information et l'éthique gouvernementale, de nombreux participants ont manifesté un scepticisme quant à la volonté du gouvernement d'accepter la présence d'un autre "chien de garde". On remarquait cependant qu'un organisme indépendant pourrait mieux réussir à renforcer les efforts déployés par le gouvernement pour promouvoir le développement durable, plutôt que ceux des institutions publiques existantes.

Communications

Les participants convenaient que le degré de préoccupation du public en matière d'environnement est extrêmement élevé, mais ils n'étaient pas sûrs jusqu'à quel point les Canadiens comprennent la complexité des dossiers environnementaux. On a souligné l'importance de communiquer au public la nature à long terme des problèmes environnementaux du Canada, et l'absence conséquente de solutions rapides. On a suggéré que le ministre de l'Environnement fasse à chaque année une déclaration sur l'état de l'environnement au Canada, dans le cadre d'un effort de communication du gouvernement pour informer les Canadiens quant à ses réalisations en matière d'environnement et à la nature des dangers résiduels.

Cet effort de communication doit cependant s'adresser au gouvernement lui-même, puisque la plupart des ministères n'apprécient pas à sa juste valeur la dimension économique des problèmes environnementaux auxquels le pays fait face. Dans ce contexte, on posait la question de savoir comment l'élaboration de politiques durables pourrait devenir un exercice positif. Comment faire connaître les premiers succès? Comment renforcer des mesures positives? La même personne soulignait l'importance de célébrer les réussites environnementales avec plus d'éclat, puisqu'une réussite en entraîne d'autres.

Recherches supplémentaires

Plusieurs domaines ont été proposés durant le cours de l'atelier comme éventuels sujets de recherche. Ils comprennent :

- une définition des divers aspects du concept de développement durable;
- l'identification de domaines prioritaires pour l'application de l'évaluation environnementale des politiques;
- on a suggéré que l'énergie, et en particulier les carburants servant au transport, constituent un domaine exigeant des stratégies de développement durable;
- la mise sur pied de stimulants pour encourager l'industrie à incorporer les facteurs environnementaux aux décisions économiques;
- une étude sur l'utilité de créer un poste de commissaire de l'Environnement, soit un "vérificateur général pour l'environnement", ou encore une commission royale permanente sur l'Environnement.

CONCLUSION

La difficulté de quantifier l'urgence de mettre en oeuvre des politiques durables de l'environnement a été soulignée par de nombreux intervenants. Selon un des participants, cependant, le gouvernement a un choix fort clair : il peut négliger cette question et la transformer en "industrie artisanale", ou encore peut-il profiter de l'appui du public pour atteindre un nouveau plateau. On remarquait que les attentes du public et des entreprises sont élevées à la suite du rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et que le gouvernement doit démontrer son engagement à l'égard des recommandations du groupe de travail si l'on veut que les entreprises continuent à participer au processus en question.

PARTICIPANTS

Dalton Camp
Conseiller principal au Cabinet
Bureau du Conseil privé

Peter Jacobs
Professeur, Université de Montréal
Président de l'atelier

Arthur Kroeger
Sous-ministre
Énergie, Mines et Ressources Canada

Elisabeth May
Conseillère principale auprès du ministre de l'Environnement

George Miller
Président
Association minière du Canada

Ray Protti
Secrétaire adjoint au Cabinet
Bureau du Conseil privé

Ray Robinson
Président exécutif
Bureau fédéral d'évaluation et d'examen environnemental

Bob Slater
Sous-ministre adjoint
Environnement Canada

M. Roy Aitken
vice-président général de la Société INCO
et
M^me^ Grace Patterson
vice-présidente de la Commission des évalulations environnementales de l'Ontario
ont été invités mais n'ont pu participer à l'atelier.

ANNEXE III : LISTE DES PARTICIPANTS ET PROGRAMME DES ATELIERS, FÉVRIER 1989

PROJET SUR L'ÉVALUATION INTÉGRÉE DES POLITIQUES

Hôtel Park Lane,
111, rue Cooper
Ottawa

Le 10 février 1989

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER

9 h 30 Remarques préliminaires du président (objectifs de l'étude, présentation des participants)

9 h 45 Présentation des questions relevant des études de cas

10 h 00 Identification des obstacles à l'évaluation intégrée des politiques

11 h 00 Discussions des sujets

Quelle est l'envergure voulue des questions qui doivent relever de l'évaluation intégrée des politiques

12 h 00 Déjeuner (offert)

12 h 30 Poursuite de discussion

Qui doit effectuer les évaluations intégrées des politiques

À quelle étape ces évaluations doivent-elles se produire?

Comment doit-on encourager l'imputabilité ministérielle pour les implications environnementales de leurs propres activités?

Quel doit être le rôle des organismes centraux quant à l'évaluation intégrée des politiques?

Quelle importance doit-on accorder à la consultation des tierces parties quant à l'évaluation intégrée des politiques?

Comment évaluer la réussite?

15 h 15 Commentaires de clôture par le groupe de travail et les participants

15 h 30 Fin de l'atelier

LISTE DES PARTICIPANTS DE L'ATELIER

Gouvernement fédéral

Jay Barclay
Énergie, Mines et Ressources

Jim Maxwell
Environnement Canada

Ray Robinson
Bureau fédéral d'évaluation et d'examen environnemental

Maurice Ruel
Énergie, Mines et Ressources

Tom Wise
Agriculture Canada

Jill Wogin
Ministère des Finances

Autres organismes

Grette Bridgewater
Université de Calgary

Ray Brouzes
Société Alcan

Bruce Doern
Université Carleton

Don Gamble
Académie Rawson

Linda Hannah
Ministère de l'Environnement de la C.-B.

Graham Hardman
Conseil canadien des chefs d'entreprise

Stephen Hazell
Fédération canadienne de la faune

Louise Kingsley
Commission de la Capitale nationale

John Merritt
Comité canadien des ressources de l'Arctique

CCREE

Peter Jacobs

Patrice LeBlanc

Fred Roots

Louise Roy

Bob Weir

Groupe de travail

François Bregha

Jamie Benidickson

Tom Shillington

Ed Weick

BIBLIOGRAPHIE

Bureau de privatisation et affaires réglementaires. 1986. *Projet de réglementation fédérale.* Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Centre for Our Common Future. 1989. *Brundtland Bulletin 6.*

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press.

Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. 1985. Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Council on Environmental Quality. Undated. *Indicators of Environmental Significance.* U.S. Government, Washington D.C.

Énergie, mines et ressources Canada. 1988. *L'engagement d'EMR envers l'environnement.* Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Énergie, mines et ressources Canada. 1988. *Ébauche d'un guide d'examen préalable des répercussions environnementales.* Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Environnement Canada. 1990. *L'environnement à l'heure de la concertation.* Approvisionnement et services Canada, Ottawa.

Environmental Protection Agency. 1987. *EPA's Use of Benefit/Cost Analysis 1981-86.* Environmental Protection Agency, Washington, D.C.

Holtz, Susan. 1989. *Opportunity for Implementing Environmentally Sustainable Policies.* Green Energy Conference. Montreal QC.

Holtz, Susan. *Environment/Economy Integration: Great Expectations.* Cinquième colloque annuel sur les Affaires gouvernementales de l'APCA.

Jenkins, William, I. 1978. *Policy Analysis.* London, U.K.: Martin Roberts.

O'Riordon, Timothy. 1976. Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Process and Research Issues. *Natural Resources Law Journal 16.*

Reguly, Bob. 1988. The Alachlor Trials. *Harrowsmith* XIII:3.

Roberts, Leslie. 1989. A Corrosive Fight over California's Toxics Law. *Science* 243.

The Stakeholder Group on Environmental Reporting. 1987. *A Study of Environmental Reporting in Canada.* Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Taylor, Serge. 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Statement of Administrative Reform.* Stanford: Stanford University Press.

Tuohy, Caroline. 1988. *Commentary on Gerald Frug.* Commission canadienne de réforme du droit. Conférence sur le droit administratif, septembre 1988.

United States National Research Council. 1980. *Regulating Pesticides.* Wahington, D.C.

White, Lynn Jr. 1967. The Historical Roots of Our Ecological Crisis. *Science* 155.

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

MEMBRES DU CONSEIL

Tom Beck
422 33rd Avenue N.W.
Calgary, Alberta
T2C 0B4

Peter Boothroyd
School of Community &
Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
V6T 1W5

Katherine Davies
44 Eastmount Avenue
Toronto, Ontario
M4K 1V1

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar Conference
Suite 510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa, Ontario
K1P 5V5

Michel Gariépy
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal, Québec
H3C 3J7

Susan Holtz
Stanbrae Road, Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale, N.S.
B3L 4J5

Esther Jacko
Whitefish River Council
General Delivery
Birch Island, Ontario
P0P 1A0

David Kiell
Newfoundland and
Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's, Newfoundland
A1A 2X3

Luc Ouimet
Ville de Montréal
300, rue Saint-Paul Est
3e étage
Montréal, Québec
H2Y 1H2

Fred Roots
Environment Canada
200 Sacré-Coeur Boulevard
10th Floor, Fontaine Building
Hull, Québec
K1A 0H3

Louise Roy
Environnement et relations avec
les groupes d'intérêts public
3855, avenue Northcliffe
Montréal (Québec)
H4A 3K9

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power
Corporation
2025 Victoria Avenue
8th Floor, West Wing
Regina, Saskatchewan
S4P 0S1

CCREE SECRÉTARIAT

John F. Herity
Direction de la politique et de l'administration
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13ième étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Patrice LeBlanc
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13ième étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Husain Sadar
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13ième étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Robert H. Weir
Directeur
Le service professionnel
Environnement
Agence canadienne de développement international
200, Promenade du Portage
Place du Centre,
chambre 735, 7ième étage
Hull (Québec)
K1A 0G4

Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631, promenade Barksdale
Victoria (Columbie-Britannique)
V8N 5A8

Chantal Sirous
Canadian Environmental
Assessment Research Council
200, boulevard Sacré-Coeur
13ième étage, Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

Robert Boulden
Division des systèmes des impacts
environnementaux
Environnement Canada
351, boulevard St-Joseph
15ième étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec)
K1A 0H3